Treasury Board of Canada Secretariat
Conseil du Trésor du Canada Secrétariat

GUIDE

on Financial Arrangements and Funding Options

Canada

Guide on Financial Arrangements and Funding Options

©Minister of Supply and Services Canada 1995
Catalogue Nº BT 32-40/1995
ISBN 0-662-61929-3
Published by the
Planning and Communications Directorate
Treasury Board of Canada, Secretariat

Guide on Financial Arrangements and Funding Options

Table of contents

Foreword v

Introduction 1

Conceptual model of delivery alternatives 1
Steps in the selection process 1
Principles influencing the choice of financial arrangements 4

Financial arrangements with parties outside the government 6
Transfer payment arrangements 6
Types of transfer payments 6
Use of transfer payment arrangements 8
Attributes of government transfer payment arrangements 8
Other arrangements 14
Types of other arrangements 14
Use of other arrangements 15
Attributes of other arrangements 16

Funding options 18
Traditional appropriations 18
Budgetary framework 18
Use of budgetary framework components 19
Attributes of budgetary framework components 19
Administrative arrangements 22
Types of administrative arrangements 22
Use of administrative arrangements 23
Attributes of administrative arrangements 23
Revenue spending authorities 25
Types of revenue spending authorities 25
Use of revenue spending authorities 25
Attributes of revenue spending authorities 25
Specified purpose accounts 29

Appendix-References 30

Foreword

This guide is designed to assist program managers, financial officers and other interested parties in selecting the appropriate financial arrangement and funding option in support of program delivery. Through the use of a conceptual model, the guide provides an overview of the decision-making process and examines some key attributes of the more commonly selected financial arrangements and funding options. This guide originated because departments expressed a need for a comprehensive source of information on financial arrangements and funding options. The guide supports the Treasury Board publication *Framework for Alternative Program Delivery*.

The various sections contained in this guide are stand-alone units which may be read in conjunction with various Treasury Board policies identified in the reference section.

The publication of this guide is timely. Today's environment demands fiscal responsibility, improved service delivery for clients and increased efficiency in government operations and program delivery. This guide should assist you in achieving these objectives.

For further information, direction and advice on this guide, please contact:

Financial Management Policy Division
Financial and Contract Management Sector
Financial and Information Management Branch
Treasury Board Secretariat
L'Esplanade Laurier
8th Floor West Tower
300 Laurier Avenue West
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5
Fax: (613) 952-9613
Phone: (613) 957-7233

102-02617/

Introduction

The conceptual model displayed in Figure 1 outlines a top down approach to determining an appropriate program delivery alternative. Figure 1 is included for illustrative purposes only; the *Framework for Alternative Program Delivery* should be the basis for selecting a program delivery alternative.

Along a continuum, there is a range of program delivery alternatives. For the purpose of this illustration the alternatives identified are: in-house government delivery when there is high government involvement; delivery by parties outside government when an intermediary or third party is used to further government objectives; delivery when partnerships are the selected mode; and exclusive private sector delivery when there is little to no government involvement. The conceptual model displayed in the second part of Figure 1 outlines a top down approach to determining the appropriate financial arrangement and funding option.

The objective of this guide is to assist you in selecting a cost-effective financial arrangement and funding option, to support your mandate and program delivery.

The framework encourages the program manager, finance officer or other interested parties to begin by asking the following key questions.

- What are my mandate and lines of business?
- Who are my clients?
- What do I want to accomplish?
- What are the expected results or outcomes?

The answers to these questions facilitate the task of selecting the most appropriate delivery alternative, financial arrangement and then funding option in support of program objectives.

Your choice of financial arrangement and funding option must be able to withstand the test of public scrutiny and achieve the best value for the dollars spent. The following guiding principles influence your selection: parliamentary control, authority, risk management, accountability, fiscal environment, cost benefit analysis and disclosure. The section entitled "Principles Influencing the Choice of Financial Arrangements" briefly examines each principle.

Conceptual model of delivery alternatives

Steps in the selection process

Once you identify the appropriate program delivery alternative, the next steps in the selection process are determining the appropriate financial arrangement and funding option.

A financial arrangement is any arrangement between the government and outside parties that results in an actual or potential outlay of resources. A financial arrangement may include eligibility criteria, an agreement stipulating the obligations of each party, and terms and conditions outlining the minimum requirements to be incorporated into an agreement. For the purpose of this guide we will review two different categories of financial arrangements. The first category examines transfer payments including grants, contributions, repayable contributions, Alternative Funding Arrangements, Flexible Transfer Payments and Other Transfer Payments that involve cash outlays. The second category describes loans, loan guarantees and loan insurance. Only loans represent cash outlays; loan guarantees and loan insurance represent potential outlays.

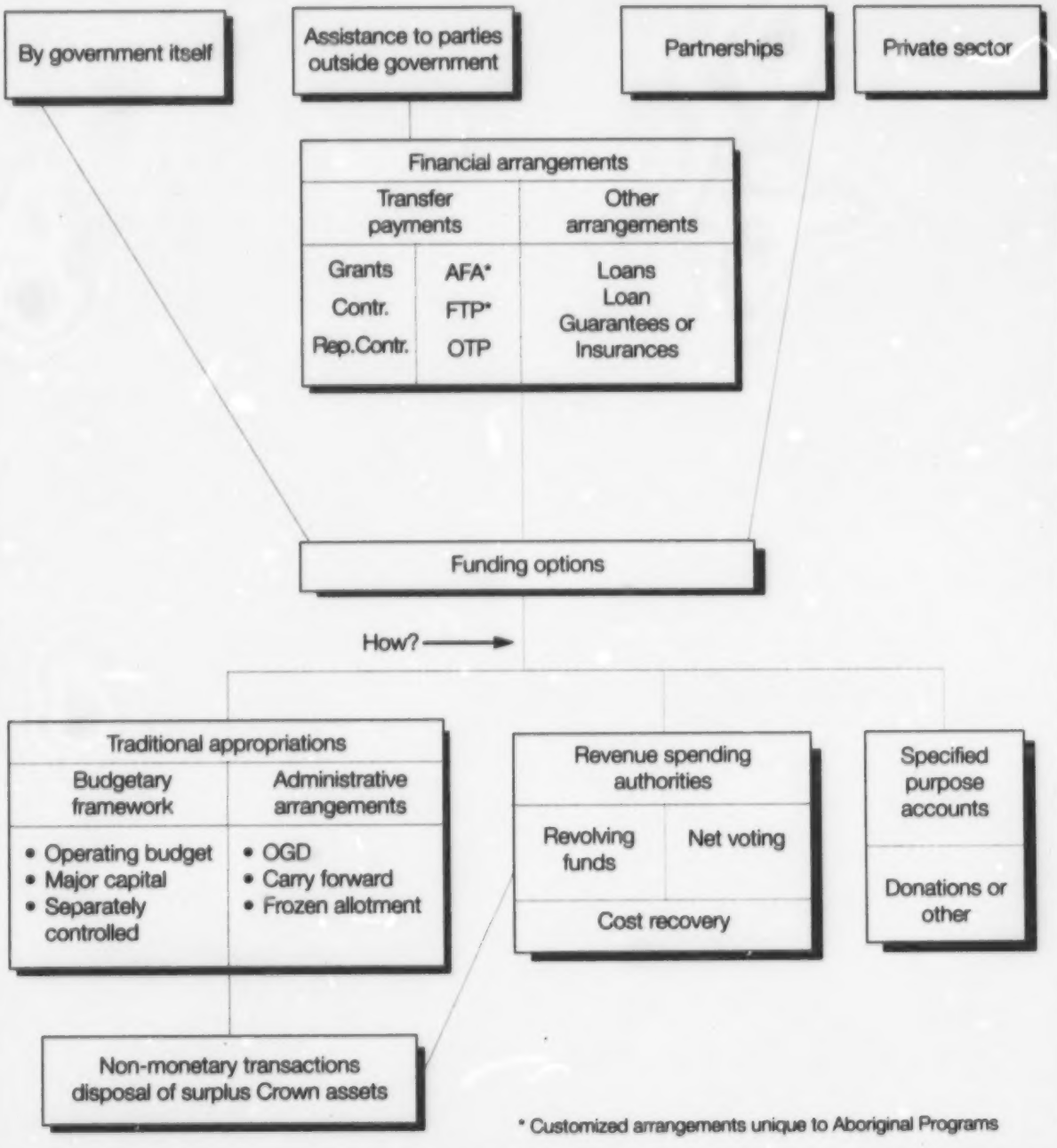
Funding options are the alternative sources of funds used to finance different delivery options. Funding options finance all financial arrangements. You can obtain funds through traditional appropriations, special revenue spending authorities (e.g., revolving funds and net voting) or specified purpose accounts established for specific conditions. Parliament grants spending authority by passing *Appropriation Acts*.

There are many different types of financial arrangements and funding options. This guide only includes those most commonly used. Each of the funding option and financial arrangement categories support distinct lines of government business.

This guide uses a hierarchical approach. The first level in the hierarchy focuses on the selection of an appropriate program delivery alternative (e.g., government itself, partnership). The choice at this level is largely dependent on the type of business in which you are involved. The *Framework for Alternative Program Delivery* will help you make a good decision. Once you determine the appropriate

Figure 1
Conceptual model of delivery alternatives

Figure 1 (continued)
Conceptual model of delivery alternatives



program delivery alternative, the second level in the hierarchy allows you to identify, through a series of statements, a specific financial arrangement and funding option to support your program delivery needs.

You can indicate which attributes are relevant to your program delivery objectives by placing a check mark next to those statements. Once you have gone through the list of attributes, the check marks should steer you to an appropriate financial arrangement or funding option. Some characteristics will be common to more than one arrangement or funding option. The purpose of the matrix is to briefly describe how a specific attribute applies to the specific arrangement or funding option in that particular category.

We encourage program and financial officers to consult with their Treasury Board program analyst throughout the selection phase. Continuous and open communication helps avoid common pitfalls, reduces frustration and ultimately saves time.

We have included an appendix to help you do additional research on specific financial arrangements and funding options.

Principles influencing the choice of financial arrangements

Some basic principles underlie the selection of all financial arrangements and funding options. These principles influence the decision-making process and identify the boundaries within which decisions are made. For the purpose of this document, we have identified seven basic principles.

1. Parliamentary control

Parliamentary control influences the government management framework. Parliament is the supreme legislative body and authorizes all payments out of the Consolidated Revenue Fund (CRF) through special Acts or through the passage of *Appropriation Acts*. The *Appropriation Act* specifies the amounts and defines the purpose for which funds may be used. Unless otherwise provided in the vote wording, in *Appropriation Acts* or other legislation, appropriations lapse at year-end. As well, all revenues and other public moneys must be deposited in the CRF.

The cornerstone for financial management and accounting for the government entity is the *Financial Administration Act* (FAA).

2. Authority

Legislation determines the authority vested in departments and agencies to carry out their programs and activities. Either departmental Acts set out the responsibilities of a particular minister or department, or specific legislation permits the establishment of a particular program to meet a specified need or service.

General Acts such as section 19 of the FAA provide other legislative means by which authority can be obtained.

Contracting authorities and policies emanating from the Treasury Board Secretariat provide non-legislative means by which departments and agencies receive authority.

If a department wants to charge for a service, a product, a right, a privilege or the use of departmental facilities and to spend the revenues received, specific authority for both must be obtained.

3. Risk management

Risk management involves determining the probability, impact, and materiality of an event happening. The objective of the risk management is to limit or minimize the damage to and liability of the Crown.

The risk management analysis and assessment process includes the identification of potential perils, factors and types of risks, including financial risks, to which departmental assets, program activities and interests are exposed. Departments must analyze and assess the risks identified, select safe options, and design and implement cost-effective prevention and control measures.

4. Accountability

Accountability is the obligation to answer for the exercise of one's responsibilities. Accountability to Parliament, program clients and ultimately the Canadian taxpayer is an essential ingredient of the government's management framework. It means accounting to Parliament on the efficient and effective use of appropriated resources to achieve program objectives. The aim is to ensure parliamentarians and the public see that the taxpayers' dollars have been spent with due regard for probity and prudence and that the intended objectives have been achieved.

5. Fiscal environment

The fiscal environment is another equally important principle influencing the decision-making process. Scarcity of resources has forced departments and agencies to continually re-evaluate their alternatives for program delivery and funding options to ensure that both are cost-effective. For example, it would not be cost-efficient to establish a revolving fund if the cost for administration, costing and accounting systems exceed the revenues raised through user fees.

6. Cost benefit analysis

Sound cost and qualitative information is critical for decision-making in the current fiscal situation. To maximize value for money, you can use the *Framework for Alternative Program Delivery* to determine the most cost-effective means of achieving program objectives. *Make or Buy?* and *Making the Organization More Efficient,* from the Stretching the Tax Dollar series, and *Guide to the Costing of Outputs in the Government of Canada* are three other management tools developed by the Treasury Board Secretariat to assist program and financial officers in achieving greater efficiency and effectiveness in program delivery (see the General section in the Appendix for complete references).

7. Disclosure

Financial disclosure is an essential principle that is achieved through the tabling of Part III of the Estimates and the Public Accounts. Disclosure ensures that the objectives set by Parliament and the government are being realized. Ministers use Part III of the Estimates to report to Parliament on: their proposed expenditure plans for the upcoming fiscal year, how resources of the current fiscal year are expected to be used in carrying out the department's mandate, and how resources of the past fiscal year were used. The Public Accounts of Canada, on the other hand, displays actual expenditures incurred under each appropriation, including specific information about contribution and grant arrangements.

Financial arrangements with parties outside the government

Financial arrangements with third parties have been divided into two categories. The first category examines transfer payments and the second category addresses the other types of arrangements.

Transfer payment arrangements

Transfer payments are transfers of money from the federal government to individuals, organizations or other levels of government, to further government policy or program delivery. The federal government does not:

- directly receive any goods or services, as in a purchase or sale transaction;
- expect to be repaid in the future, as with a loan; or
- expect a financial return, as in an investment made by the private sector.[1]

This category also includes repayable contributions that are repayable only if certain conditions are met and contributions that are repayable according to a fixed schedule, but without interest.

Types of transfer payments

Types of government transfers include contributions, repayable contributions, Flexible Transfer Payments (FTPs), Alternative Funding Arrangements (AFAs),[2] grants and Other Transfer Payments (OTPs). When transfer payments are issued, the government does not receive goods or services and it does not expect to be repaid, except if certain conditions are met for repayable contributions or if there is a fixed schedule of repayments without interest. For operating and capital expenditures the government must pay 100 per cent, fair market value, to obtain goods and services. With transfer payments, the government normally provides less than 100-per-cent financial assistance to recipients. Funding to a recipient is generally structured to promote some degree of self-reliance.

Government transfers to recipients are seen as contributions to a public good thus furthering government objectives. Departments and agencies must ensure that recipients manage government transfers in a way that supports defined program objectives and respects responsible financial management practices.

The various arrangements discussed in this chapter are presented along a continuum to demonstrate the range of flexibility which exists in this category. Arrangements that require little monitoring and have low administrative costs are at the high end of the scale. Arrangements exhibiting high flexibility generally require the recipient to meet minimal conditions or eligibility criteria. Financial arrangements at the low end of the scale require detailed terms and conditions and close monitoring of actual expenditures.

High Flexibility

OTPs

Grants

AFAs

FTPs

Contributions and Repayable Contributions

Low Flexibility

[1] *Public Sector Accounting Statement 7*, Canadian Institute of Chartered Accountants, November 1990.

[2] The Department of Indian and Northern Affairs developed AFAs and FTPs to meet their unique program objectives.

Other Transfer Payment

An Other Transfer Payment is a transfer payment based on legislation or an arrangement that normally includes a formula or schedule as one element used to determine the expenditure amount. However, once a payment is made, the recipient may redistribute the funds among several categories of expenditure in the arrangement. Examples of OTPs are transfers to other levels of government such as Established Program Financing and transfers to the territorial governments.

Grant

A grant or a class of grants is an unconditional transfer payment where the government chooses to further policy or program delivery by issuing payments to individuals or organizations. Eligibility criteria and applications received in advance of payment provide sufficient assurance that the objectives of payment will be met, therefore specific conditional agreements with the recipient are not required (e.g., containing audit clauses or requiring financial claim documentation). The government must list a grant or a class of grants in the Estimates but may withhold the grant(s) if eligibility criteria are not met.

Contribution

Unlike OTPs and grants, a contribution is a conditional transfer made when there is or may be a need to ensure that payments have been used in accordance with legislative or program requirements. More specifically, contributions are based on reimbursing a recipient for specific expenditures according to the terms and conditions set out in the contribution agreement and signed by the respective parties. Terms and conditions include key elements such as identification of recipient(s), explanation of how the proposed contribution furthers program objectives, maximum amount payable, basis and timing of payment, who has authority to approve, sign and make payment, audit arrangements, and evaluation criteria to assess the effectiveness of the contribution program relative to its objectives.

A repayable contribution is a unique type of contribution. Repayable contributions are contributions all or part of which are repayable if terms and conditions requiring repayment are met or if a fixed schedule of repayments without interest is attached. All contributions to business are repayable subject to certain exemptions. The exemptions as well as the repayment provisions are outlined in the Repayable Contributions Policy.

Repayable contributions are based on three underlying principles. First, repayable contributions are expenses. Second, if a business receives a direct benefit from the government that allows it to earn profits or increase the value of the business, it should return the investment to the government. Third, when the government provides direct financial support to high-risk business ventures, the government should share in the benefits proportional to its share of the risks.

Alternative Funding Arrangements and Flexible Transfer Payments

Alternative Funding Arrangements (AFAs) and Flexible Transfer Payments (FTPs) possess characteristics similar to OTPs and contributions. AFAs and FTPs are like OTPs in that they are based on a formula or fixed costs and as such, the question of unexpended funds does not arise. The exception is that funds provided for capital purposes must be spent as such, including funds not spent at the end of the term of the agreement. Furthermore, AFAs, like OTPs, allow for program redesign to meet the recipient's needs. That is, once payment is made the recipient may redistribute the funds among several categories of expenditure in the arrangement. FTPs, on the other hand, do not allow for program modification.

AFAs and FTPs are like contributions in that there is a written agreement setting out the obligations of both parties including provision for audit. AFA agreements are based on negotiations between the parties and contain minimum program requirements which are stated more generally than FTP program terms and conditions. Another feature of the AFA is that agreements are funded on a multi-year basis and any unexpended balance at the end of each fiscal year, as well as at the end of the agreement, is not a debt due to the Crown. Although AFAs are negotiated on a multi-year basis, funding is subject to approval by Parliament on an annual basis.

FTPs are conditional transfer payments for a specified purpose for which unexpended balances may be retained by the recipient, provided that the program terms and conditions have been fulfilled. Any deficit is the responsibility of the recipient. Through performance reports, and through audited statements where it may be considered necessary, the recipient must demonstrate that the results have been achieved as specified in the funding arrangement. FTPs emphasize the program results, not the reimbursement of actual expenditures.

Use of transfer payment arrangements

Government transfer payment arrangements are appropriate when one or more of the following conditions are met:

1) the departmental mandate allows for the proposed program or activity and the appropriate authorities are in place to support program objectives (i.e., grant or contribution authorities);
2) the government determines that it would benefit the public in general and government objectives would be furthered by providing financial assistance. Normally the government provides less than 100 per cent to support the activities or projects which benefit third parties;
3) the government decides that an outside party (i.e., recipients of financial assistance – non-profit, volunteer or non-governmental organization) is better equipped than the government to assist in the delivery of a specific service or to handle a particular task;
4) the government would not receive goods or services as a result of proposed expenditures;
5) specific Acts of Parliament, program legislation, or other government policies and regulations require the delivery of programs;
6) the government supports business assistance programs to promote economic development rather than subsidies to the private sector;
7) it is the most effective and efficient means of supporting specific program objectives;
8) systems and procedures are in place to properly account for the use of resources (i.e., performance evaluation links dollars spent to program results and evaluation criteria support the program approval) and disclose meaningful information to Parliament; or
9) reasonable assurance can be given that the proposed transfer would not result in duplicate financing or "stacking" (i.e., financing of similar activities by more than one federal government department, other level of government sources, or other sources external to the government).

If one or more of the above criteria apply, one of the financial arrangements discussed in Table 1 or 2 may be suitable to achieve results in relation to specific program objectives.

Attributes of government transfer payment arrangements

The following section presents a list of attributes associated with government transfer payment arrangements. The matrix is divided into two sections. Table 1 examines grants, contributions and repayable contributions and Table 2 examines AFAs, FTPs and OTPs. By identifying those attributes which are applicable to your circumstances, keeping in mind your mandate, program objectives and clientele, you should be able to zero in on a suitable delivery arrangement from several identified options. The matrix describes how an attribute relates to a specific financial arrangement. If you require further information on government transfers, please see the Appendix for a list of references.

Transfer payment arrangements – Table 1				
Key attributes	**✓**	**Grants**	**Contributions**	**Repayable contributions**
Parliament restricts payment amount, recipient or class of recipient and sometimes the purpose of the payment. The payment cannot be increased or redirected to other recipients.		YES - Because of legislative character, grants cannot be increased or redirected without the authority of Parliament. If eligibility criteria are not met, a grant may be withheld.	NO - Within the purpose, dollar limits and restrictions prescribed by Parliament in the vote wording, Treasury Board can authorize new contributions and changes in amount paid without further parliamentary approval.	NO - Same as contributions.
Payment is unconditional and not subject to being accounted for or audited.		YES - Payments must simply meet eligibility criteria.	NO - Audit required and conditions for payment required to ensure funds have been used in accordance with legislative or program requirements.	NO - Requires an audit and conditions laying out repayment.
Specified eligibility criteria and applications received in advance of payment are sufficient to assure that the objectives of the payment are met.		YES	NO - Terms and conditions laying out the obligations of the respective parties to the agreement are required.	NO - Terms and conditions laying out the obligations of the respective parties as well as the condition or trigger for repayment are required.
Written agreement between recipient and the donor is required identifying the terms and conditions governing the payment.		NO - Generally an application from the recipient is sufficient. Where there is a class of recipients, terms and conditions are required to determine eligibility.	YES - Terms and conditions required for all contributions.	YES - Terms and conditions required for all repayable contributions.

Transfer payment arrangements – Table 1 (continued)				
Key attributes	**✓**	**Grants**	**Contributions**	**Repayable contributions**
Level of risk associated with payment will determine the level of control. A number of conditions should be included in the agreement.		NO - Payments are unconditional. Grants may have eligibility or entitlement criteria and may be restricted to specified purposes or objectives. However, no control may be exercised over the types of expenditures for which the grant is used.	YES - The greater the need for control over funds, the more detailed the terms and conditions.	YES - Terms and conditions lay out specific guidelines for repayment terms. There is some flexibility to negotiate specific terms of repayment.
Payment is a reimbursement of prescribed costs (i.e., expenditures incurred and normally paid).		NO - Payment is unconditional.	YES - Only eligible expenditures agreed to are reimbursed.	YES - Same as contributions.
Written terms and conditions required for audit of eligibility and performance.		NO - Payment not dependent upon performance.	YES - Terms and conditions required to ensure payments used for intended purposes.	YES - Same as contributions.
Treatment of unexpended balance a potential issue.		NO - Since payment is not dependent on performance, there is no potential unexpended balance.	YES - Overpayments, unexpended balances and disallowed expenditures must be repaid.	YES - Overpayments and payments to a disqualified recipient must be repaid immediately.
Objective is to invest in economic development by contributing financial assistance to a business enterprise.		NO - Generally, the objective is to further government policy or program delivery by issuing payment to certain individuals and organizations where eligibility criteria provide sufficient assurance that the objectives of the payment will be met.	NO - Objective is to further government policy or program delivery by issuing payment to certain individuals, companies, limited partnerships, and not-for-profit organizations.	YES - Objective is to orient government business assistance to economic development investment programs. All contributions to business are repayable, except for those specifically exempted.

Transfer payment arrangements – Table 1 (continued)				
Key attributes	**✓**	**Grants**	**Contributions**	**Repayable contributions**
Financial assistance to a business enterprise will result in earned profits and an increase in the value of its assets in the pursuit of profits. Direct causal linkage must exist.		NO	NO - Except if there is a purchase of capital assets that will increase the value of assets.	YES - If there is a direct link between profits earned and increased value of the business as a result of the payment, the investment should be returned to the government. There are some exemptions.
Recovery of all or part of funds is necessary according to specified conditions.		NO - Payment is unconditional.	NO - Except if there has been an overpayment or breach of the terms and conditions of a contribution or ineligible expenditures. (Treasury Board's *Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada*, Chapter 9.4.6)	YES - Payments to business must be repaid according to the Repayable Contributions Policy. A copy may be obtained from a Treasury Board analyst.

Transfer payment arrangements – Table 2				
Key attributes	**✓**	**AFAs**	**FTPs**	**OTPs**
Entitlement to payment is based on formula.		YES - Formula is negotiated.	NO - Entitlement is based on program's results and not on formula.	YES - Formula-based, where the applicant must meet pre-established conditions or specified eligibility criteria. Payment is subject to continuing eligibility.
Written agreement between recipient and the donor identifying the terms and conditions governing the payment is required.		YES - Funds may be reallocated between program areas and programs may be redesigned providing the recipient meets minimum program requirements.	YES - Conditional transfer payment requiring the recipient to account through performance reports that the agreed results have been achieved (i.e., minimum terms and conditions). Focus is on program results, not on accounting for actual expenditures.	NO - Only where there is a class of recipients are terms and conditions required to determine eligibility.

Transfer payment arrangements – Table 2 (continued)				
Key attributes	**✓**	**AFAs**	**FTPs**	**OTPs**
Degree of flexibility built into an arrangement is a function of the level of potential risk associated with the third party's ability to deliver government's objective.		YES - More flexible than FTPs but not as flexible as OTPs. Under AFAs, the recipient is the "program manager" with decision-making authority, responsibility and accountability. Appropriate when the level of risk is judged to be low.	YES - More flexible than contribution arrangements but not as flexible as AFAs or OTPs. Programs may not be redesigned. Appropriate when the level of risk is judged to be medium.	YES - Most flexible of all. Entitlement to receive payment is regulated by legislation, regulations or arrangements. Providing eligibility criteria are met, there is no restriction on how the recipient reallocates the funds once the payment is made. Eligibility criteria provide sufficient assurance that objectives of the payment will be met.
Recipient of funds may redesign programs and reallocate funds.		YES - Objective is to allow the recipient to manage, not just administer, by providing authority to redesign programs in accordance with their community priorities.	NO - Specific program criteria identify the specific program objective.	YES - Once payment is made, recipient may reallocate the funds.
Transfer of funds is conditional. The recipient must provide an accounting on how the funds were used.		YES- Emphasis is on designing programs in accordance with community priorities keeping in mind minimum program requirements. Annual management report as well as audited financial statements are required.	YES - Emphasis is on specific outputs for a fixed amount of dollars. The recipient must account through performance reports that the results have been achieved.	NO - Emphasis is on meeting pre-established conditions (where there is a class of recipients) or eligibility criteria. Payment is based on continuing eligibility. No additional control may be exercised over the types of expenditures for which payment is used.

Transfer payment arrangements – Table 2 (continued)				
Key attributes	**✓**	**AFAs**	**FTPs**	**OTPs**
Agreement with recipient is multi-year. Funding, however, is provided on availability of annual appropriations.		YES - Possible to have agreements up to five years, subject to annual appropriation availability.	NO - Funding is for a single year.	YES - Payments may be under statutory authorities with funding disclosed annually by Parliament.
Surplus funds can be spent at the discretion of the recipient.		YES - Formula-based. Recipient can redesign programs and reallocate funds between programs based on their priorities. Surpluses can be retained. The only restriction is that capital surplus must be spent for capital purposes.	YES - Emphasis is on program results (i.e., meeting specific performance targets) not accounting for actual expenditures. Any surplus or deficit is the responsibility of the recipient.	N/A - Formula-based. Issue of surplus funds does not arise.
Audited financial statements a requirement.		YES - An annual audit is required.	YES - Provision for audit must be part of the agreement although it might not always be requested.	NO - Not subject to audit. However, verification of eligibility may be undertaken after payment has been made.

Other arrangements

Departments and agencies may decide to support or become involved in large private sector undertakings. The federal input or support may take the form of loan financing arrangements, loan guarantees, and loan insurance. While these private sector initiatives fall within departmental objectives, departments may not be directly involved in the procurement of goods and services or in the operation of the facility or organization that is being supported.

The types of arrangements mentioned above may involve other levels of government, other departments or the private sector in the delivery of government services. For example, Canada Mortgage and Housing Corporation provides insurance for loans made by financial institutions to Indian bands. In all circumstances, a written agreement specifies the respective roles and responsibilities for each party.

Types of other arrangements

We begin this section with a brief description of different types of arrangements such as cost-sharing arrangements, joint projects, joint ventures and megaprojects.

Cost-sharing arrangements are defined as arrangements whereby the parties involved agree to share specified costs. The federal government will provide financing for a specific outcome without participating in any other way (e.g., Canadian Business Centres).

Joint project agreements, on the other hand, are arrangements whereby the parties involved agree to participate jointly in carrying out a project. The federal government would share financing of specified outcomes and participate in other ways such as sharing resources, purchasing goods or services, and hiring personnel.

Although similar to joint projects, joint ventures differ in that they are arrangements whereby, in addition to sharing the control and contribution of the resources, participants also share the profits or losses. In such a case, all parties are liable for all obligations incurred in carrying out the joint venture. Legislation must authorize joint ventures in government.

In this document, a megaproject describes projects such as the Hibernia energy project. "Mega" refers to the magnitude of the project. These types of projects are important in scope (e.g., large dollar value, implication of various sectors, high risk factor). These projects fall under the Treasury Board policy entitled Management of Government Interests in Private Sector Initiatives. This policy applies to all departmental involvement in private sector or other outside initiatives that are unique, important and not undertaken within the context of an ongoing program. The objective of the policy is to ensure that the interests of the federal government are managed within a framework approved by the sponsoring minister and, where required, by the Treasury Board. A management framework must be in place before any binding commitments with financial implications are entered into on behalf of the federal government. Accordingly, these types of initiatives are to be managed:

- in relation to clearly articulated objectives;
- under a well-defined accountability framework for achieving objectives;
- in a manner sensitive to risk complexity and economical use of resources; and
- under explicit performance monitoring and evaluation requirements.[3]

These types of initiatives and the specific management framework accompanying them should not be confused with major Crown projects (MCPs). In the case of MCPs the federal government has direct management responsibility and ownership.

Other policy frameworks, such as Treasury Board contracting authorities and the policy on grants and contributions, are used to manage and deliver other types of arrangements. Legislative authorities, the FAA and departmental authorities apply to loans, loan guarantees and loan insurance. Since we discuss grants and contributions in other sections of this guide, this section focuses on loans, loan guarantees and loan insurance.

Loans represent financial claims by the government resulting from payments out of the Consolidated Revenue Fund (CRF) which are unconditionally repayable, normally with interest, according to a

[3] Management of Government Interests in Private Sector Initiatives, Chapter 4-1, "Capital Plans, Projects and Procurement" volume, *Treasury Board Manual*. (The Appendix of this chapter describes in more detail the components of the Management Framework.)

predetermined repayment schedule, and usually long-term. A loan is an asset and a repayable contribution is an expenditure.

A loan guarantee is a guarantee provided by the government to a lender, a bank, a credit union or others providing credit or funding to a borrower. If the borrower defaults, the government assumes the responsibility for the loan subject to the terms and conditions of an agreement. The government may seize the assets from the borrower and sell them to effect recovery if its claim for securities was registered. Seizing and selling the assets requires special legislation. Government is responsible for the administration costs relating to seizure and sale of assets it holds as securities. Because the government guarantee reduces the lender's risk, the borrower is generally able to obtain funds at a lower interest rate or negotiate a loan that might not otherwise be obtainable.

When government administers a loan insurance program (e.g., Canada Mortgage and Housing Corporation programs), premiums are collected and deposited to the CRF (e.g., two per cent of the amount of the loan equals a premium). When the loan is in default and a payment must be made to a lender, the payment in satisfaction of the claim is issued out of a statutory vote. In the case of loan insurance, the lender must liquidate the assets and only where the net proceeds do not cover the loss may it claim the balance from government.

Use of other arrangements

One of the other arrangements may be appropriate when one or more of the following conditions are met:

1) the departmental mandate allows for these types of activities and the appropriate program and statutory authorities are in place to support these activities;
2) federal support for a project is essential for it to proceed and would generate major economic benefits and opportunities for the public good (i.e., longer-term industrial and regional development);
3) the size and complexity of the project is such that neither the public nor the private sector has the resources or the expertise to undertake the project alone;
4) the project, although economically viable, is high cost, capital intensive and return on investment may be minimal and realized only over the long term;
5) the private sector, including the banking community, is willing to share an acceptable percentage of the risk;
6) a sound financial business plan and economic analysis clearly demonstrate that the project's expected cash flow will cover repayment of the debt, interest and operating costs, and yield a satisfactory rate of return;
7) the government's interests are preserved and the approved project objectives are met if high risk, visible projects are managed within a special regime;
8) when entering into ongoing business dealings with other jurisdictions or the private sector that involve significant degrees of risk (e.g., joint ventures or private sector undertakings within or in conjunction with a federally owned facility) and when the private sector equity sponsors are supplying a substantial portion of the funds required from their own resources;
9) significant acquisitions of financial assets are made to further a government program objective (e.g., taking an equity position in an otherwise privately owned company to foster the exploitation of a natural resource);
10) it is the most effective and efficient means of supporting the specific program objectives identified; and
11) the appropriate systems and processes are in place to ensure accountability for the specific results against stated objectives (i.e., performance measurement and evaluation where the criteria for evaluation are clearly defined).

Attributes of other arrangements

You can use most financial arrangements discussed in this guide to deliver "other"-type agreements. However, since we covered grants, contributions and repayable contributions in the previous chapter, we will not reiterate them here. The matrix in this section deals only with loans and loan guarantees. The loan insurance arrangement has been left out of this matrix as it is similar to the loan guarantees except for the conditions under which the securities are liquidated.

Other arrangements – Table 3			
Key attributes	✓	**Loans**	**Loan guarantees**
The transaction will result in an immediate cash outflow.		YES - The transaction results in a cash outflow.	NO - This transaction represents a potential liability and cash outflow for the government.
The transaction will result in a financial claim by the government against an outside third party.		YES - The loan is repayable generally with interest according to a predetermined schedule.	NO - A payment will be made to the lender only in the case of a default by the borrower and a claim by the lender. This will result in the government's setting up a claim to the borrower.
The proposed transaction is unconditionally repayable according to an agreed to payment schedule.		YES - A loan is always considered recoverable. Generally, loan repayments should carry market rates of interest.	NO - The government, as the guarantor of the loan, has an obligation to pay the lenders only in cases of default. Terms and conditions of the loan guarantee agreement apply.
The transaction will result in a government payment to a lender in the event of default by the borrower of a loan guaranteed by government.		NO - The loan is made directly to a recipient who is judged to be reasonably self-sufficient and where certainty of repayment is high.	YES - The federal government gives assurance to private lenders that it will assume responsibility for the loan in the event of default. Terms and conditions of the loan guarantee agreement apply.
To allow for potential defaults, a fixed charge to the departmental budget is set at 25 per cent, or other appropriate rate depending on the risk assessment.		YES - Risk assessment is made to determine the percentage.	YES - A non-refundable sum equal to 25 per cent of the amount guaranteed is charged to the department for all ad hoc loan guarantees.
The objective is to confer a benefit to a recipient.		NO - Partly. A benefit is conferred to the recipient but the loan is expected to be repaid in full, including interest.	YES - Under a loan guarantee, the recipient benefits from a lower interest rate because the government acts as guarantor in case of default and thus reduces the lender's risk.

Other arrangements – Table 3 (continued)			
Key attributes	**✓**	**Loans**	**Loan guarantees**
Private sector lenders are willing to share in the risk.		NO - Risk is generally the responsibility of the government as it is the lender.	YES - Objective is to ensure lenders bear some of the loss associated with default. The government's negotiated agreement should call for lenders to bear at least 15 per cent of the net loss.
Specific parliamentary authority required.		YES - Loans can only be made under authority of departmental legislation or under the authority of a loan vote.	YES - Parliamentary authority is required to guarantee a loan, generally obtained through separate program legislation. According to section 29.(2) of the FAA, specific loan guarantees may be authorized through an *Appropriation Act* when such guarantees can be listed in the Estimates.
Sponsoring ministers must seek, with the concurrence of the Minister of Finance, a Cabinet mandate to negotiate any loan or loan guarantee prior to making any commitments.		YES - Prior concurrence must be obtained before entering into negotiations.	YES - Same as loan.
Detailed terms and conditions have been approved by the Minister of Finance.		YES - Mandatory.	YES - Mandatory.
Transaction has an impact on the government's financial position (i.e., surplus or deficit).		MAYBE - Through an annual evaluation of the loans and anticipated losses on these, the surplus or deficit will be affected.	MAYBE - Through an annual evaluation of the loan guarantees and anticipated default losses on these, the surplus or deficit will be affected.

If your mandate and business activities lead you to this category, the following list of attributes will help you to differentiate between loans and loan guarantees. The objective is to identify those attributes that best suit your program objectives. To find out more details on these types of arrangements, please see the Appendix for a list of references. It is essential to involve your Treasury Board analyst as early as possible in the discussion of any proposed financial arrangement.

Funding Options

This section of the guide reviews the different funding options available to support program delivery alternatives. These funding options include traditional appropriations, special spending authorities (e.g., revolving funds and net voting), and specified purpose accounts.

The first part of this section includes a discussion of traditional appropriations with special emphasis on operating budgets, major capital and separately controlled budgets; and reviews administrative arrangements such as other government departments' (OGDs) suspense accounts, carry forwards, frozen allotments, the disposal of surplus Crown assets and bartering (i.e., exchange of non-monetary assets). The second part establishes the main characteristics of revolving funds and of net voting types of authority. The third part briefly explains when it is appropriate to receive and deposit money in a specified purpose account and then pay it out of the Consolidated Revenue Fund.

Traditional appropriations

Traditional appropriations are the most common funding mechanism used to support program delivery. Traditional appropriations may be used when the service is being delivered by the government itself, through financial arrangements to third parties or in partnership agreements (e.g., transfer payments). All departments and agencies receive either complete or partial funding through appropriations.

Traditional appropriations are used for activities that have large fixed costs or fixed and variable costs with predictable demand. *Appropriation Acts* reflect the principle that Parliament provides funding for specific purposes; therefore, these funds cannot be used for any other purpose nor can they be transferred between votes without parliamentary approval.

Budgetary framework

Operating and Capital Budgets

Operating and capital budgets consist of personnel, other operating and maintenance (O&M) and capital resources. These types of resources are required when the federal government directly delivers programs (e.g., the Coast Guard, the federal court system, the operation of health facilities for Aboriginal people and veterans). Operating and capital expenditures normally support non-discretionary activities such as public policy-making, other activities that are viewed as a "pure" public good (e.g., national defence), and discretionary government management activities required to support program objectives (e.g., corporate activities such as finance, personnel, administration and informatics).

The key difference between operating and capital and government transfers lies in the type or nature of the expenditure being incurred. Operating and capital expenditures generally involve the acquisition of goods or services at fair market value for use in government programs. The government must pay 100 per cent of their value to obtain the goods or services. More specifically, "operating expenditures" (i.e., operating and maintenance and salaries) is a category of expenditure identifying mainly the activities of government for which the benefits are short-term or immediate. "Major capital" means durable, tangible or intangible assets that have a useful or economic life of more than one year.

With government transfers, the government financially supports the activities of outside organizations. The government directly benefits from the results of the expenditures. These transfers have no profit motive.

Operating budgets are designed to provide managers with more flexibility to achieve intended results by creating one budget which includes salaries and wages, other operating expenditures and minor capital. The flexibility arises by allowing managers to determine the best mix of inputs (e.g., salaries, O&M and minor capital). A 20-per-cent transfer price recognizes and compensates the additional personnel costs (i.e., employee benefits) that result from the transfer of a non-salary allocation to a salary allocation. The transfer of a salary allocation to a non-salary allocation results in a 20-per-cent premium.

"Separately controlled" refers to specific components of operating resources that are excluded from the operating budget framework because of their non-discretionary nature, volatility, and exceptional size (e.g., a quasi-statutory program such as non-insured health services).

Finally, "controlled capital" refers to expenditures that are for major program infrastructure that provides benefits for many years. Departmental capital budgets equal to or greater than $5 million require the use of a separate parliamentary capital vote.

Use of budgetary framework components

Operating and capital resources are generally appropriate when one or more of the following conditions are met:

1) the departmental mandate allows for the proposed activities and those activities support established program objectives;
2) the program is of a mandatory nature (i.e., provides a "pure" public good such as national defence) and is delivered directly by the federal government. These programs may consist of non-discretionary (e.g., policy-making) or discretionary activities;
3) the proposed expenditures will result in the department or agency being the direct recipient of goods or services required to support established program objectives;
4) work is performed in-house because it is the most cost-effective means of program delivery (i.e., the knowledge, expertise, resources or facilities required are already available);
5) work is contracted out to an agent of the Crown because it is the more cost-effective means of program delivery (i.e., the knowledge, expertise or facilities are not available in-house);
6) the purpose of the expenditures is to support corporate services such as personnel, finance, informatics, administration and communication; and
7) the objective is to acquire major capital assets such as lands, buildings and engineering structures and works as well as minor capital assets required to support established program objectives (e.g., office furniture, computers).

Attributes of budgetary framework components

The following section presents a list of attributes associated with operating and capital resources. Not all of the statements listed in this section will be applicable to your circumstances. The matrix briefly describes how the different attributes apply to the specific budgetary components. Additional information on operating and capital resources can be found in the Appendix.

Operating and capital budgetary components – Table 4				
Key attributes	**✓**	**Operating budget**	**Separately controlled**	**Controlled capital**
Objective is to acquire goods and services in support of program objectives.		YES - Goods and services are obtained for fair market value for immediate consumption. The government must pay 100 per cent. This will include a profit element.	YES - Same as operating budget.	YES - Objective is to acquire durable tangible or intangible assets that preserve over the long term the infrastructure of the government. The government must pay 100 per cent. This will include a profit element.
Objective is to attain the most efficient mix of inputs (e.g., salaries, other operating and minor capital) to achieve planned results.		YES - Rationale behind operating budgets is to gain efficiencies by allowing managers to determine the best mix of inputs (e.g., salaries, O&M, minor capital).	NO - Objective of using separately controlled allotment is to protect funds which are material and non-discretionary in nature. For this reason, unauthorized reallocations to accommodate changing priorities would not be appropriate.	NO - Major capital investment is managed separately so as to preserve government infrastructure. The segregation of controlled capital reflects a deliberate decision to limit the reallocation of capital dollars to other purposes.
Purpose of minor capital expenditures is to obtain furnishings, machinery and equipment that are generally low in value, required to carry out day-to-day operations but do not need to be controlled separately.		YES - Except for those departments where minor capital resides in a capital vote. In such cases, these acquisitions are to be charged to the separate notional sub-allotment for minor capital.	NO - Separately controlled resources should not be reallocated to the operating budget for minor capital acquisitions. These resources must be used for their intended purpose.	NO - Generally, controlled capital is devoted to the acquisition of major program infrastructure. Minor capital should be identified in a separate notional sub-allotment when major and minor capital are in the same vote.
Resources can be reallocated on an ongoing basis.		YES - Components of the operating budget can be reallocated to other components within the operating budget to achieve program objectives.	NO - Resources have been earmarked for specific purposes and are not interchangeable. This is outside of the operating budget. Treasury Board approval is required for changes.	NO - Resources have been earmarked for infrastructure purposes and are not interchangeable. This is outside of the operating budget. Parliamentary approval is required to change the purpose.

Operating and capital budgetary components – Table 4 (continued)				
Key attributes	**✓**	**Operating budget**	**Separately controlled**	**Controlled capital**
Transfers between the components of an operating budget are subject to a transfer price (i.e., premium or cost). This is to recognize and compensate for personnel costs that are not allocated within a manager's budget (i.e., employee benefits, such as those set out in the *Public Service Superannuation Act*).		YES - Managers are responsible for determining the best mix of inputs. To purchase salary dollars a premium of 20 per cent will be added.	NO - Transfer price is not applicable because separately controlled budgets are outside the operating budget regime (i.e., funds not interchangeable).	NO - Transfer price is not applicable because controlled capital budgets are outside the operating budget regime (i.e., funds not interchangeable).
Objective is to invest in program infrastructure by acquiring lands, buildings, engineering structures and works to support program objectives.		NO - Operating budget funds can be used to acquire minor capital assets only where authority exists to do so (i.e., no separate capital vote exists).	NO - These funds are non-discretionary and cannot be used for other purposes.	YES - If investment in capital infrastructure leads to achievement of program objectives. Funds for infrastructure are generally held in a separately controlled capital vote.
Major alterations, modifications or renovations to capital assets are required to support program objectives. Changes must be beyond the limits established for the department and extend the useful life or change the performance or capability of the above-mentioned assets.		NO - Operating budget funds can be used to acquire minor capital assets only where authority exists to do so (i.e., no separate capital vote exists).	NO - Funds are earmarked for specific purposes. Treasury Board approval is required to use these funds.	YES - Providing expenditure activities fall within the approved mandate of the department and agency.
Activities are of a non-discretionary nature, volatile or exceptional in size and variability in expenditure profile, requiring special treatment (e.g., quasi-statutory programs).		NO - Resources included as part of the operating budget are generally discretionary and managers have the flexibility to determine the best mix of inputs.	YES - Resources are earmarked separately because of their non-discretionary nature.	YES - Infrastructure resources are non-discretionary and are to be used for their intended purposes.

Administrative arrangements

Administrative arrangements are available to facilitate the handling of miscellaneous transactions within the Government of Canada. We include this section to inform departments, agencies and others of the different ways to handle unique situations. The more common administrative arrangements included here are: other government departments' suspense accounts, disposal of surplus Crown assets, carry forwards, frozen allotments and non-monetary transactions (i.e., bartering).

Types of administrative arrangements

Other government departments' (OGDs) suspense accounts

An OGD suspense account is maintained by the administering department as well as by the home department. The home department uses the account to account for advances it provided to the administering department. The administering department will undertake expenditures, and will then account for the advance to the home department. The home department will report the charges to its appropriation vote. Section 3 of every *Appropriation Act* requires that amounts to be paid or applied be in accordance with the terms and conditions of the vote. The administering department must bring the balance of its OGD suspense account to zero at year end.

Disposal of surplus Crown assets

The implementation of amendments to the *Surplus Crown Assets Act* approved by Treasury Board on February 24, 1993 revised the treatment of surplus Crown assets. These amendments streamline the process for returning receipts to departments by providing statutory authority for departments to spend an amount equal to the proceeds from the sale of surplus Crown assets subject to the terms and conditions approved by Treasury Board. Amounts obtained from the sale may be applied towards disposal expenses, operating and capital expenditures only and may not be used for transfer payments. The objective of the process is to allow departments, using traditional appropriations and revenue spending authorities, to receive additional funds to replace their assets.

Carry forwards

Carry forward policies allow departments to carry forward funds to the following fiscal year. The most common carry forwards are the capital carry forward and the operating budget carry forward. The capital carry forward is generally based on five per cent of the Main Estimates capital budget (i.e., major capital) to a maximum of $75 million. The operating budget carry forward is five per cent of the Main Estimates operating budget. This sets the upper limit amount. The computation starts with the actual lapse that appears in the Public Accounts adjusted to exclude items such as lapses directed by the Treasury Board and lapses associated with the transfer price.

Frozen allotment

An allotment is a division of an appropriation. Treasury Board has the authority, under the *Financial Administration Act*, to divide appropriations into categories for control purposes. Funds in a frozen allotment are not available for expenditures and must lapse unless otherwise directed by Treasury Board. Frozen allotments can be used in a variety of situations. For example, transfers from O&M to salaries requires the creation of this type of allotment within a department to capture the 20 per cent required to cover employee benefits. Other examples:

- the Treasury Board may include resources in the Estimates for a specific purpose, subject to the fulfilment of stated conditions. Until the conditions are satisfied, funds are allocated to a separate frozen allotment; and
- the Treasury Board may transfer specific program funds to a frozen allotment as a result of specified expenditure reductions or in order to provide funding for a special purpose in another program, including Supplementary Estimates authority for another organization.

Non-monetary transactions (bartering)

Bartering or non-monetary transactions are exchanges of non-monetary assets, liabilities or services for other non-monetary assets, liabilities or services. A non-monetary transaction can also occur as part of a larger transaction containing both monetary and non-monetary considerations.

Bartering can be a viable way of obtaining goods and services. The key points to consider when contemplating a non-monetary transaction include:

- assurance that the transaction is economically justifiable. The government as a whole should never be worse off as a result of choosing a non-monetary transaction over its monetary equivalent;
- assurance that you have the required authority. The authority required for a non-monetary transaction is the same as would be required for a monetary transaction of similar value and risk; and
- assurance that you are adhering to other government policies. For example, the disposal policy governs the sale of surplus Crown assets.

The Policy on Accounting for Non-Monetary Transactions requires that departments record the fair value of a transaction, that is the value of the non-monetary assets, liabilities or services being exchanged, as if it were a monetary transaction, if it exceeds a threshold of $100,000. This means that the value received from a non-monetary transaction is generally recorded as an expenditure against the appropriation and the value given up is credited to the CRF as non-tax revenue (i.e., cannot be spent by the department). Departments, therefore, must ensure that there is a sufficient amount of appropriation against which such a transaction can be charged.

Use of administrative arrangements

Administrative arrangements are generally used when the following conditions or circumstances exist:

1) departmental mandate allows for the proposed activities and those activities support the established objectives of the program;
2) Treasury Board requires that departments or agencies set aside (i.e., freeze) a fixed amount of their budget to meet specified obligations;
3) one department is administering another department's program;
4) departments or agencies wish to obtain from the Treasury Board Secretariat approvals for carry forward of funds;
5) departments and agencies decide to sell surplus Crown assets; and
6) it is the most effective and efficient way of supporting program objectives.

Attributes of administrative arrangements

The following matrix is divided into two sections and examines the key differences among the different administrative arrangements with the exception of non-monetary assets. Table 5 examines other government departments (OGDs) and surplus Crown assets while Table 6 reviews carry forwards and frozen allotments. If additional information is required, please see the Appendix.

Administrative arrangements – Table 5

Key attributes	✓	Other government departments' suspense account	Surplus Crown assets
Purpose of the account is to administer funds that fall under the mandate of another government department.		YES - An OGD suspense account must be used if you are delivering another department's program. The department administering the program has been transferred funds up to the agreed amount.	NO - The purpose of a surplus Crown asset account is to provide departments statutory authority to spend an amount equivalent to the proceeds from the sale of surplus Crown assets.
Proposed activity falls outside your department or agency's mandate and therefore, expenditures cannot be charged against your departmental vote.		YES - The department with the mandate will be charged the expenditures through the suspense account.	NO - Operating and capital expenditures are charged to an account set up for departments by Public Works and Government Services Canada.

Administrative arrangements – Table 5 (continued)			
Key attributes	**✓**	**Other government departments' suspense account**	**Surplus Crown assets**
The administering department must bring the suspense account to zero at year-end. The unexpended balance will be returned to the home department.		YES - The administering department must advise the home department (i.e., department with the mandate for the program) of unexpended funds as soon as possible so that appropriate action can be taken to decommit the funds and reallocate them to other priorities.	NO - In principle, departments should use their spending authority in the fiscal year in which the revenues were generated. If there is an unused portion of these revenues, it may be carried forward and used in the subsequent fiscal year only subject to the terms and conditions laid out by the Treasury Board Secretariat.
Funds in the account create a financial obligation or liability for the government.		NO - Funds received in an OGD account create an obligation on the administering department to fulfil its part of the agreement.	NO - No financial liability is created. Funds from disposal are treated as non-tax revenue and deposited in an account called Proceeds from Disposal. Expenditures are recorded against a non-lapsing authority budgetary account.

Administrative arrangements – Table 6			
Key attributes	**✓**	**Carry forward**	**Frozen allotment**
Departments and agencies are authorized to carry forward to the following year eligible lapsing funds from the operating budget.		YES - To promote efficient use of resources departments have authority to carry forward up to five per cent of unspent operating budget funds. This encourages managers to purchase goods and services "just in time," that is, when they are needed.	N/A
Capital and contribution resources relating to specific projects that remain unspent at year end for reasons that are beyond the control of managers can also be carried forward.		YES - Subject to criteria laid out by Treasury Board, departments may request Treasury Board authority to carry forward capital or contribution funds.	YES - Subject to criteria laid out by Treasury Board, departments may request Treasury Board authority to carry forward capital or contribution funds.
Treasury Board directs that resources be set aside in the current year for use by another government department or agency, to meet budget reductions of government, or other centrally driven direction.		N/A	YES - Funds must be set aside in a departmental frozen allotment. These funds will allow the distribution of supplementary funds to other departments or government agencies.

Administrative arrangements – Table 6 (continued)			
Key attributes	**✓**	**Carry forward**	**Frozen allotment**
Funds are approved in the Main Estimates but cannot be spent until certain conditions are fulfilled.		N/A	YES - These funds are set up in a frozen Treasury Board allotment. These will not be released until the specified conditions are satisfied.
In unique situations where non-tax revenue is credited to the Consolidated Revenue Fund and no authority to spend the revenues exists, departments may negotiate special arrangements for Treasury Board to release some earmarked resources.		N/A	YES - Under certain circumstances, Treasury Board may agree to set up funds in a frozen allotment and release them when they receive from the department a confirmation in writing that the equivalent amount of non-tax revenue has been deposited to the Consolidated Revenue Fund.

Revenue spending authorities[4]

Revenue spending authorities are appropriate for activities designed to break even and activities that are partially but not completely self-supporting. Revolving funds and net voting fall into this category.

Revenue spending mechanisms are appropriate for activities having a stable mandate, identifiable client groups, and operations financed in whole or in part from user fees or other sources of revenue internal or external to the government. When used appropriately, these types of financial arrangements encourage increased cost effectiveness, optimal resource utilization, responsiveness to clients' needs and good business practices.

Authority to charge fees does not authorize the spending of the resulting revenues. All revenues must be deposited into the Consolidated Revenue Fund. Those departments wishing to spend their revenues must have specific authority from Parliament to do so.

Types of revenue spending authorities

Revolving Funds

A revolving fund is a continuous authorization by Parliament to make payments out of the CRF to sustain operations. Users fund this type of operation almost completely and it is considered self-sufficient, for the most part. Parliament must give authority to establish and operate a revolving fund through a special act of Parliament or an *Appropriation Act*.

[4] See revised Policy on Special Revenue Spending Authorities for more details. Also, there are other ways to obtain authority to spend revenues. One unique authority is that granted to Departmental Corporations (section 29.1 of the *Financial Administration Act*). Another is the retention of royalties and fees from the licensing of Crown-owned intellectual property. Revenues from these sources are deposited in the Consolidated Revenue Fund as non-tax revenue and departments and agencies are authorized by a Treasury Board submission to receive, through Supplementary Estimates of the following fiscal year, an annual appropriation equal to the revenues remitted to the Consolidated Revenue Fund in the previous fiscal year.

Net Voting

Net voting is an alternative means of funding selected programs or activities wherein Parliament authorizes a department to apply revenues towards costs directly incurred for specific activities and votes the net financial requirements for a fiscal year at a time (i.e., estimated total expenditures minus estimated revenues). Under net voting, users finance only part of the cost of a program while other sources of government revenue finance the remainder. Consequently, a net voting operation is normally only partly self-sufficient.[5] An *Appropriation Act*, under a special Act or included in a departmental Act, provides net voting authority. The authority for a net voting operation must be approved each year through the vote wording in an *Appropriation Act*.

Use of revenue spending authorities

You should consider revenue spending mechanisms when the following general criteria apply:

1) the departmental mandate allows for these activities and the implementation and maintenance of a revenue generating or spending type of arrangement would support the established objectives of the program;
2) government goods and services are being provided primarily for the benefit of specific user groups (i.e., rights and privileges are excluded because neither a revolving fund nor net voting is appropriate as there is generally no direct relationship between costs and revenues);
3) charging appropriate user fees is the most equitable approach. It does not undermine competition nor does it impose undue hardship on users relative to other similar groups. External user charges introduce supply and demand discipline on the specific users, generally resulting in more efficient program delivery;
4) the department or agency has the legal authority to charge and the legal authority to spend the revenues collected;
5) there is an identifiable user group willing to pay for the services (i.e., there is a market for the goods and services);
6) a link can be drawn between expenditures incurred to produce goods and services and revenue produced through the sale of these goods and services. This will ensure that revenues are spent on intended activities and that there is no cross-subsidization of other activities;
7) charging user fees would not compromise regulatory objectives, broader public policy objectives or core functions in a department or agency;
8) systems and procedures are in place to properly account for and disclose meaningful performance information (i.e., evaluating and measuring results);
9) the size of the operation is large enough to warrant the investment in this type of operation (i.e., materiality); and
10) it is the most effective and efficient means of supporting the specific program objectives of the department or agency.

If your business activities meet all or most of these criteria, please read on to determine if your product lines are best suited to a revolving fund or a net voting type of funding mechanism.

Attributes of revenue spending authorities

Table 7 presents a list of key attributes. Review the list of attributes and identify those which are or may be applicable to your circumstances. This process should help you to select the appropriate mechanism to meet your program objectives as articulated in your mandate. The matrix will describe briefly how each attribute relates to the different funding mechanisms in this category. To find out more details on either revolving funds or net voting, please see the Appendix for a list of additional references. Involve your Treasury Board program analyst as early as possible if you are contemplating using a revenue spending type of funding mechanism.

[5] A unique feature of net voting is the application of the 125-per-cent rule. This rule provides added flexibility by allowing departments and agencies to generally credit up to 125-per-cent of the revenues forecasted and displayed in the Main Estimates. Revenues in excess of the 125-per-cent must be placed in a separate frozen allotment. A department is responsible for any shortfall between the estimated revenues, including the 125-per-cent rule, and the related expenditures. For example, if estimated expenditures are $100,000 and estimated revenues displayed in the Main Estimates are $50,000, then the net voted requirement is $50,000 ($100,000 - $50,000). If revenues increases by 25-per-cent ($50,000 x 1.25 = $62,500) then expenditures should increase to no more than $112,500 in order to respect the net voted threshold amount of $50,000 ($112,500 - $62,500). This example reflects the direct relationship between revenues and expenditures.

Revenue spending arrangements – Table 7			
Key attributes	**✓**	**Revolving fund**	**Net voting**
Authority to charge fees is required.		YES - Obtained through departmental legislation, program legislation, section 19 of the FAA or ministerial authority to contract.	YES - Same as revolving fund.
Authority to spend revenues is required.		YES - Authority established under departmental or program legislation, section 29.1(2)(b) of the FAA, the *Revolving Fund Act* or through an *Appropriation Act*. Generally retain all revenues but might have to turn over excessive profits to Consolidated Revenue Fund.	YES - Currently can generally spend up to 125 per cent of estimated revenues; additional revenues go into a frozen allotment that the organization can apply to have released. Revenues are applied against directly related expenditures made in the fiscal year.
Authority to spend revenues is in effect until it is amended or cancelled.		YES - It represents a non-lapsing authority.	NO - It represents a lapsing authority.
Large, devolved branch of a host department providing client-oriented services often of a commercial and optional nature.		YES - Operation must be sufficiently large to warrant the cost of setting up a revolving fund. Operations must be distinct.	NO - Scale of operation is less important than is the case for revolving funds. Operations must be distinct.
Objective is to fund fluctuating demands from user groups for goods and services where demand is highly variable.		YES - Demand for services is extremely variable.	NO - Departments can respond to small and moderate fluctuation in demand.
Goal is self-sufficiency or near self-sufficiency.		YES - Completely or almost completely.	NO - Partly. Expected to operate within its net voted authority.
Fixed level of activity.		NO - Operation is expected to be self-sufficient and break even over time, usually five years.	YES - Normally a well established core of activity funded through appropriations.

Revenue spending arrangements – Table 7 (continued)			
Key attributes	✓	**Revolving fund**	**Net voting**
Multi-year focus for matching revenue with related expenditures (i.e., flexibility is required to deal with changes in level and timing of receipts, expenditures and to recover the cost of high dollar value capital assets).		YES - Because demand for services is extremely variable, expenditures do not necessarily fall in the same fiscal year as revenues.	NO - Amounts expended for operational expenditures should be recorded as budgetary expenditures in the fiscal year in which they occur. Amounts received in respect of a net-voted service are credited to the appropriation in the year of receipt to offset related expenditures for that year. The difference is the net annual amount expended.
Goal is to obtain sufficient revenues in a fiscal year to offset all operating expenditures from directly related activities during that fiscal year.		NO - Goal is to cover all expenditures (e.g., operating, capital and investment) and break even within three to five years.	YES - Objective is to match revenues and expenditures in a fiscal year. Funds lapse at fiscal year-end except for the five per cent allowed under the operating budget regime.
All costs of operation, including overhead and all non-cash items such as depreciation for capital items can be fully recovered from external and internal clients.		YES - Generally up to full cost recovery.	YES - Internal and external clients are generally charged full cost or appropriate fee. An internal client is charged the incremental costs only for a one-time comprehensive project.
Charging external users appropriate rates.		YES - Usually full cost for goods and services. Generally, rights and privileges are excluded as there is no direct link between costs and revenues.	YES - Same as revolving fund.
Accrual and cost accounting systems are in place to cost and record the transactions.		YES - Accrual accounting, including capitalization of assets, is required. Must reconcile with modified cash accounting for reporting purposes. Cost accounting system is required.	NO - Modified cash accounting. Cost accounting system is required.
Interest charge applied to the use of government funds.		YES - The authority essentially represents a line of credit against the CRF. When expenditures exceed revenues collected, a monthly interest charge is levied on the fund.	NO

Specified purpose accounts

Departments and agencies receive, for various reasons, moneys that must be separately accounted for in the Accounts of Canada. In some cases, the enabling legislation requires that revenues be earmarked, and that related payments and expenditures be charged against such revenues. In other cases, departments and agencies receive money for a specific purpose that is recorded as a liability of the Government of Canada because it constitutes a financial obligation of the government.

Given the special nature of these funds, accounts are opened in the general ledger to ensure that they are used only for the purpose for which they were received. These accounts, entitled specified purpose accounts, allow managers to better control and manage these funds. Whatever the source of special purpose moneys, such moneys are public funds.

The following reasons require the establishment of a specified purpose account.

- Trust Accounts are established for funds administered by the Government of Canada.
- The Government of Canada receives funds in advance from external entities involved in cost-sharing, joint project and partnership arrangements.
- The Government of Canada receives funds as conditional contributions, gifts, bequests and donations. Where the object of expenditure is clear and specific, the government must only use or spend these funds for the stated purpose.
- The Government of Canada receives funds when it administers a program or a portion of one on behalf of a province.
- The Government of Canada receives funds as an award made to the Crown and the court has stipulated that the moneys must be used for specific purposes.

All requests to open a specified purpose account must be submitted to and satisfy the requirements of the Receiver General. Unless specifically provided by statute, the Minister of Finance must approve the payment of interest on funds held in a specified purpose account.

The crediting of interest to the account, when applicable, must comply with legislative provisions and with instructions set by the Department of Finance. Unless specifically provided by statute, interest is not paid on gifts, bequests and donations to the Crown, contributions received towards joint undertaking or cost sharing agreements, or funds that have been earmarked for a specific purpose.

When authorized by the enabling authority (e.g., legislation, contract, agreement), administration costs may be charged to specified purpose funds. If this is not covered in the enabling authority, costs incurred for the administration of the funds must be charged to the annual operating budget of the program manager.

Because of the special nature of insurance, pension and death benefits programs, the related specified purpose accounts will only be established following legislation.

Due to the rules governing specified purpose accounts, under no circumstances may a specified purpose account be used to:

- record advance payments from appropriations or other departments and agencies within the same entity;
- carry forward the unused or undisbursed balance of an appropriation; and
- carry forward "unused" vote-netting or other spending authority in respect of goods and services that have been provided.

Specified purpose accounts must be established and operated within the scope of the departmental authorities and in accordance with the Treasury Board Policy on Specified Purpose Accounts and with the related Receiver General directive.

Appendix - References

Transfer payments

Accounting and Control of Expenditures, Chapter 9 (Grants and Contributions, section 4), Treasury Board *Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada* (to be published as Chapter 2-12, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*).

Public Sector Accounting Statement - No. 7, *Accounting for Government Transfers*, Public Sector Accounting and Auditing Committee, Canadian Institute of Chartered Accountants, November 1990.

Policy on the Application of the Goods and Services Tax in the Departments and Agencies of the Government of Canada, Chapter 5-8, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Repayable Contributions Policy (to be published as part of the Policy on Transfer Payments, Chapter 2-12, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*).

Alternative Funding Arrangements - Standard Agreement, Department of Indian and Northern Affairs, January 1994.

Williams, A. "Public Sector Forum: New transfer payment mechanisms," *CMA Magazine*, June 1991.

Managing Funding Arrangements - DIAND's Accountability Framework, Department of Indian and Northern Affairs, 1993.

Transfer Payments - Financial Control of Expenditures - Departmental Directives, Department of Indian and Northern Affairs, 1992.

Other arrangements

Policy on Recording Receipts and Accounts Receivable, Chapter 3-2, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Accounting and Control of Revenue and Accounts Receivable, Chapter 10 (Loans and Advances section 8), Treasury Board *Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada* (to be published as Policy on Loans, Chapter 4-2, and Policy on Advances, Chapter 4-3, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*).

Policy on Allowances for Valuation of Assets and Liabilities, Chapter 4-6, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Treatment of Loan Guarantees in the Expenditure Management System, letter issued by the Minister of Finance, December 1985.

"New requirements for the 1992-1993 Public Accounts following change of the Accounting Policy for Loan Guarantees, Treasury Board of Canada", letter issued by the Deputy Comptroller General, Accounting and Costing Policy Branch Treasury Board of Canada, Secretariat, April 29, 1993.

Department of Finance, Loan Guarantees - Chapter 13, Department of Energy, Mines and Resources, Energy Megaprojects - Chapter 14, Department of National Defence (DND), Major Capital Projects Industrial Development Initiatives - Chapter 16, Major Capital Projects, Project Initiation and Implementation within DND - Chapter 17, *Report of the Auditor General of Canada*, 1992.

Traditional appropriations

A Manager's Guide to Operating Budgets, Treasury Board, 1992.

Technical Parameters - Appendix 2 and Operating Budgets, Questions and Answers - Annex C, *1993-1994 MYOP Technical Instructions*, August 1992.

Administrative arrangements

Policy on Specified Purpose Accounts, Chapter 5-7, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Implementation of amendments to the *Surplus Crown Assets Act*, Treasury Board Secretariat, March 1993.

Policy on Account Verification, Chapter 2-5 and Policy on Payment Requisitioning, Chapter 2-6, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Policy on Accounting for Non-Monetary Transactions, Chapter 5-13, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

"Treasury Board Submission Guide" volume, *Treasury Board Manual*, 1991.

Carry-Forward of Capital Funds, Treasury Board Circular 1987-53, November 1987.

Revenue spending authorities

Policy on Special Revenue Spending Authorities, Chapter 5-6, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Financial Administration Act, Chapter 6-1, "Comptrollership" volume, *Treasury Board Manual*.

Respending of Revenues - An Incentive for Improved Efficiency, presentation by Bernard Ouellet and Norm Everest at the Treasury Board Issues Review Meeting, February 10, 1993.

Guide to User Fees, Treasury Board, 1992.

Practical Strategies For Implementing User Fees, presentation prepared by the Expenditure Analysis Division, Program Branch, Treasury Board Secretariat, January 1992.

Prescribing User Fees and Charges under the FAA, Treasury Board Secretariat letter, November 1993.

Treasury Board Policy on External User Charges for Goods, Services, Property Rights and Privileges, 1989.

125-per-cent Rule - Section 14(e), *Allotment Control Treasury Board* Circular No. 1985-13, January 31, 1985.

Accounting and Control of Revenue and Accounts Receivable, Chapter 10 (Cost Recovery, section 4), Treasury Board *Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada*.

General

The Manager's Deskbook, Treasury Board of Canada, Fourth Edition, March 1995.

Human Resources Management Accountability Framework (discussion draft paper), 1995.

Framework for Alternative Program Delivery, Treasury Board Secretariat, 1995.

"Partnerships," *Optimum - Journal for Public Sector Management*, volume 24-3, Winter 1993.

Guide to the Costing of Outputs in the Government of Canada, Office of the Comptroller General, 1994.

Make or Buy?, Stretching the Tax Dollar series, Treasury Board Secretariat, 1993.

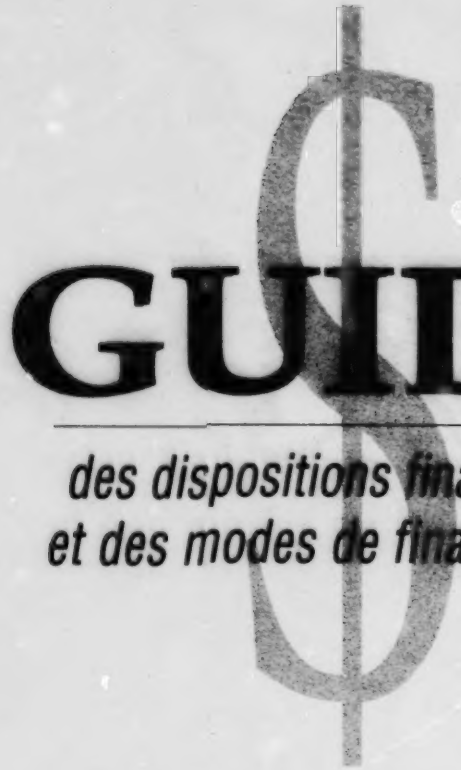
Making the Organization More Efficient, Stretching the Tax Dollar series, Treasury Board Secretariat, 1993.

The Federal Government as "Partner": Six Steps to Successful Collaboration, Stretching the Tax Dollar Series, Treasury Board Secretariat, 1995

Reference Manual on Cash Management for Departments and Agencies, Treasury Board Secretariat.

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Treasury Board of Canada
Secretariat



GUIDE

des dispositions financières et des modes de financement

Canada

Guide des dispositions financières et des modes de financement

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1995
N° de catalogue BT 32-40/1995
ISBN 0-662-61929-3
Publié par
La Direction de la planification et des communications
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat

Guide des dispositions financières et des modes de financement

Table des matières

Avant-propos v

Introduction 1

Modèle conceptuel des modes d'exécution 1
Étapes du processus de sélection 1
Principes qui influencent le choix des dispositions financières 4

Dispositions financières prises avec des parties extérieures au gouvernement 6
Paiements de transfert 6
Types de paiements de transfert 6
Recours aux paiements de transfert 8
Caractéristiques des paiements de transfert du gouvernement 8
Autres dispositions 14
Types d'autres dispositions 14
Recours aux autres dispositions 15
Caractéristiques des autres dispositions 16

Modes de financement 19
Crédits traditionnels 19
Cadre budgétaire 19
Recours aux éléments du cadre budgétaire 20
Caractéristiques des éléments du cadre budgétaire 21
Dispositions administratives 24
Types de dispositions administratives 24
Recours aux dispositions administratives 25
Caractéristiques des dispositions administratives 25
Autorisations de dépenser les recettes 28
Types d'autorisations de dépenser les recettes 28
Recours aux autorisations de dépenser les recettes 28
Caractéristiques des autorisations de dépenser les recettes 29
Comptes à fins déterminées 32

Annexe - Documents à consulter 34

Avant-propos

Le présent guide a pour but d'aider les gestionnaires de programme, les agents des finances et d'autres intéressés à choisir les dispositions financières et les modes de financement appropriés pour l'exécution des programmes. À l'aide d'un modèle conceptuel, il donne une vue d'ensemble du processus de prise de décisions et aborde certaines questions clés touchant les dispositions financières et les modes de financement les plus utilisés. Ce guide a été préparé après que plusieurs ministères ont fait part de la nécessité d'information complète au sujet des dispositions financières et des modes de financement. Il vient compléter la publication du Conseil du Trésor intitulée *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*.

Les diverses parties du présent guide sont des documents autonomes qui peuvent être lus conjointement avec diverses politiques du Conseil du Trésor énumérées à la section portant sur les documents à consulter.

Ce guide est publié en temps opportun, à un moment où la responsabilité financière ainsi que l'amélioration de la prestation des services à la clientèle, de l'efficacité des opérations gouvernementales et de l'exécution des programmes sont de mise. Ce guide devrait vous aider à atteindre ces objectifs.

Pour obtenir de plus amples renseignements, des directives ou des conseils au sujet de ce guide, veuillez communiquer avec :

Division de la politique de la gestion financière
Secteur de la gestion des finances et des marchés
Direction de la gestion des finances et de l'information
Secrétariat du Conseil du Trésor
L'Esplanade Laurier
Tour ouest, 8e étage
300, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5
Télécopieur : (613) 952-9613
Téléphone : (613) 957-7233

Introduction

Le modèle conceptuel présenté à la figure 1 illustre une démarche descendante pour choisir le mode d'exécution adéquat des programmes. La figure 1 est uniquement incluse à titre d'explication; le choix du mode d'exécution des programmes devrait reposer sur le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*.

Il existe toute une gamme de modes d'exécution des programmes. Aux fins de cette explication, les solutions possibles sont les suivantes : exécution interne par le gouvernement, où la participation du gouvernement est prépondérante; exécution par des parties extérieures au gouvernement, où un intermédiaire ou une tierce partie va faciliter l'atteinte des objectifs du gouvernement; exécution en partenariat; ou encore exécution par le secteur privé exclusivement avec une très faible participation du gouvernement. Le modèle conceptuel qui est présenté dans la deuxième partie de la figure 1 illustre également une démarche pour choisir les dispositions financières et les modes de financement les plus indiqués.

Le présent guide vise à vous aider à choisir les dispositions financières et le mode de financement offrant une bonne rentabilité pour la réalisation de votre mandat et l'exécution de vos programmes.

Le cadre encourage le gestionnaire de programme, l'agent des finances ou tout autre intervenant à se poser les questions clés suivantes.

- Quel est mon mandat et quels sont mes secteurs d'activités?
- Qui sont mes clients?
- Qu'est-ce que je veux accomplir?
- Quels sont les résultats ou les extrants attendus?

La réponse à ces questions facilite le choix du mode d'exécution, des dispositions financières et ensuite du mode de financement les plus adéquats concourant à l'atteinte des objectifs du programme.

Les dispositions financières et le mode de financement que vous choisissez doivent pouvoir résister à l'examen du public et favoriser l'optimisation des ressources. Votre choix est influencé par les principes directeurs suivants : contrôle parlementaire, pouvoirs, gestion des risques, obligation de rendre compte, contexte financier, rentabilité et divulgation. Chacun de ces principes est abordé brièvement dans la partie intitulée «Principes qui influencent le choix des dispositions financières».

Modèle conceptuel des modes d'exécution

Étapes du processus de sélection

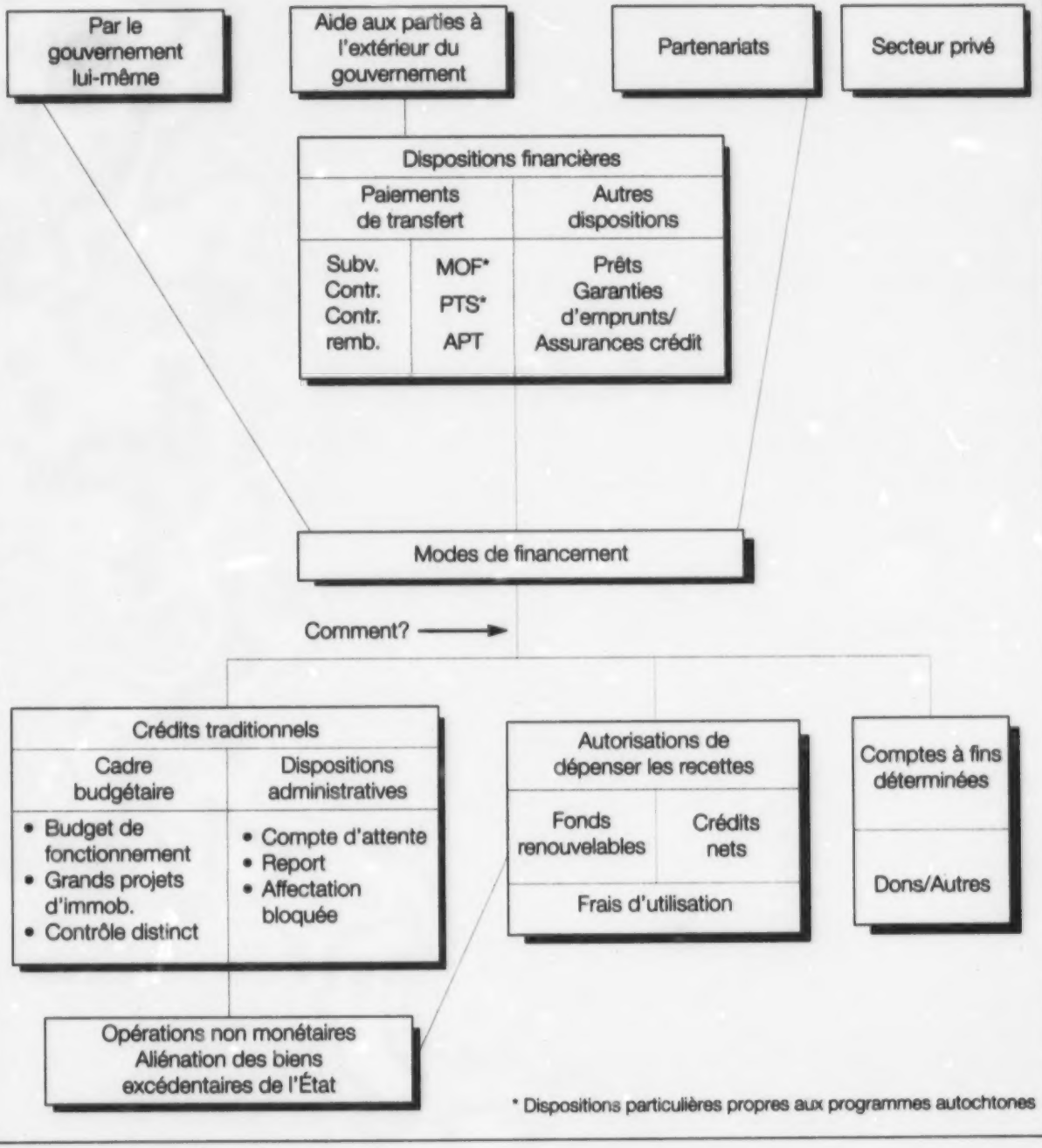
Une fois choisi le mode d'exécution du programme le mieux indiqué, les étapes de sélection suivantes consistent à déterminer les dispositions financières et le mode de financement qui conviennent.

On entend par dispositions financières toute entente conclue entre le gouvernement et des parties extérieures et qui donne lieu à des sorties de fonds réelles ou potentielles. Les dispositions financières peuvent être assorties de critères d'admissibilité, d'un accord énonçant les obligations de chaque partie et de conditions décrivant les exigences minimales à intégrer dans un accord. Aux fins du présent guide, nous examinerons deux catégories différentes de dispositions financières. La première comprend les paiements de transfert, entre autres les subventions, les contributions, les contributions remboursables, les modes optionnels de financement (MOF), les paiements de transfert souple (PTS) et les autres paiements de transfert (APT) qui nécessitent des sorties de fonds. La deuxième catégorie comprend les prêts, les garanties d'emprunt et les assurances-crédits. Les garanties d'emprunt et assurances-crédits constituent des sorties de fonds possibles. Seuls les prêts représentent des sorties de fonds.

Toutes les dispositions financières font l'objet d'un mode de financement. Par mode de financement, on entend la source optionnelle de financement de divers modes d'exécution des programmes. On peut obtenir les fonds par l'entremise des crédits traditionnels, par des autorisations spéciales de dépenser les recettes (comme dans le cas du fonds renouvelable et des crédits nets) ou par des comptes à fins déterminées établis pour réaliser des objectifs particuliers. Le Parlement accorde l'autorisation de dépenser en adoptant des lois de crédits.

Figure 1
Modèle conceptuel des modes d'exécution

Figure 1 (suite)
Modèle conceptuel des modes d'exécution



* Dispositions particulières propres aux programmes autochtones

Il existe plusieurs types différents de dispositions financières et de modes de financement. Cependant, il n'est question dans ce guide que des plus couramment utilisés. Chaque catégorie de dispositions financières et de modes de financement finance un secteur particulier d'activités du gouvernement.

Nous avons eu recours dans le présent guide à une approche hiérarchique. Au premier niveau de la hiérarchie, il s'agit de choisir le mode d'exécution des programmes qui convient (p. ex., par le gouvernement lui même, le partenariat). Le choix du mode dépend beaucoup du genre d'activités dans lequel vous êtes engagé. *Le Cadre d'examen de différents modes d'exécution des programmes* vous aidera à prendre une bonne décision. Une fois que vous avez établi le mode d'exécution des programmes, vous pouvez, au deuxième niveau de la hiérarchie, déterminer, par une série d'énoncés, une disposition financière et un mode de financement particulier au sein d'une catégorie, qui serviront à répondre à vos besoins en matière d'exécution de programmes.

Vous pouvez indiquer quelles caractéristiques sont liées aux objectifs d'exécution de vos programmes en cochant ces énoncés. Une fois que vous avez passé en revue la liste des caractéristiques, vous devriez avoir une idée des dispositions financières ou des modes de financement qui vous conviennent. Certaines caractéristiques sont communes à plus d'un type de dispositions ou de modes de financement. La grille a donc pour objet de décrire brièvement comment une caractéristique en particulier s'applique à la disposition ou au mode de financement dans cette catégorie particulière.

Les agents de programmes et des finances sont encouragés à consulter leur analyste de programme du Conseil du Trésor pendant toute l'étape de la sélection. Il est possible, par une communication constante et franche, d'éviter des écueils courants, d'atténuer les frustrations et en bout de ligne, d'épargner du temps.

Nous avons inclus une annexe afin de vous aider à obtenir des renseignements supplémentaires sur des dispositions financières et des modes de financement particuliers.

Principes qui influencent le choix des dispositions financières

Quelques principes de base président au choix de l'ensemble des dispositions financières et des modes de financement. Ces principes influencent le processus de prise de décisions et définissent les limites à l'intérieur desquelles les décisions sont prises. Aux fins du présent document, nous avons déterminé sept principes de base :

1. Contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire influe sur le cadre de gestion du gouvernement. Le Parlement, qui est l'autorité législative suprême, autorise tous les paiements prélevés à même le Trésor en adoptant des lois spéciales ou des lois de crédits. La loi de crédits précise les sommes et indique à quelle fin les fonds peuvent être utilisés. Sauf indication contraire dans le libellé du crédit, dans la loi de crédits ou dans une autre loi, il y a péremption des crédits à la fin de l'exercice. Aussi, toutes les recettes et tous les autres deniers publics doivent être déposés au Trésor.

La pierre angulaire de la gestion financière et de la comptabilité pour l'entité gouvernementale est la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

2. Pouvoirs

Les lois déterminent les pouvoirs attribués aux ministères et organismes pour l'exécution de leurs programmes et activités. Soit une loi ministérielle énonce les responsabilités d'un ministre ou d'un ministère en particulier, soit une loi particulière autorise l'établissement d'un programme particulier visant à répondre à un besoin ou à offrir un service déterminé.

Des lois générales, tel l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques,* prévoient une autre voie législative par laquelle des pouvoirs peuvent être obtenus.

Les autorisations et les politiques de passation des marchés émanant du Secrétariat du Conseil du Trésor prévoient aussi des voies non législatives par lesquelles des pouvoirs sont consentis aux ministères et organismes.

Si un ministère désire imposer des frais pour un service, un produit, un droit, un privilège ou l'utilisation d'installations ministérielles et dépenser les recettes perçues, il doit en demander l'autorisation.

3. Gestion des risques

On entend par gestion des risques l'évaluation de la probabilité, de l'incidence et de l'importance relative d'un événement. La gestion des risques a pour objet de limiter ou de minimiser les dommages causés à l'État ou sa responsabilité.

Pour analyser et évaluer les risques, on cherche à déterminer les dangers éventuels, les facteurs et les types de risques, y compris les risques financiers, auxquels sont exposés les biens ministériels, ainsi que les activités et les intérêts des programmes. Les ministères doivent analyser et évaluer les risques cernés, choisir des moyens de les éviter et concevoir et mettre en oeuvre des mesures de prévention et de contrôle au meilleur coût.

4. Obligation de rendre compte

On entend par obligation de rendre compte celle de répondre de l'exercice des responsabilités confiées. L'obligation de rendre compte au Parlement, à la clientèle des programmes et, en bout de ligne, aux contribuables canadiens est un élément essentiel du cadre de gestion du gouvernement. Il s'agit de rendre compte au Parlement de l'utilisation efficace des ressources consenties pour atteindre les objectifs d'un programme. On vise ainsi à montrer clairement aux parlementaires et à la population que l'argent des contribuables a été dépensé avec probité et prudence et que les objectifs visés ont été atteints.

5. Contexte financier

Le contexte financier constitue un autre principe tout aussi important influant sur le processus de prise de décisions. La rareté des ressources oblige les ministères et organismes à réévaluer constamment leurs modes d'exécution de programmes et leurs modes de financement de sorte qu'ils soient tous les deux rentables. Ainsi, il ne serait pas rentable d'établir un fonds renouvelable si le coût des systèmes d'administration, de contrôle des coûts et de comptabilité dépasse les recettes tirées des frais d'utilisation.

6. Rentabilité

Pour prendre des décisions éclairées dans le contexte financier actuel, il est essentiel de posséder des renseignements exacts sur les coûts ainsi que de l'information qualitative. Pour optimiser les ressources, vous pouvez avoir recours au *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* afin de déterminer la façon la plus rentable d'atteindre les objectifs des programmes. Pour aider les agents de programmes et des finances à être plus efficaces dans l'exécution des programmes, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré trois outils de gestion, soit le *Guide pour l'établissement des coûts des extrants aux gouvernement du Canada* et dans la série intitulée, Faire plus avec l'argent des contribuables : *Faire ou faire faire* et *Rendre l'organisation plus efficiente* (voir la section Documents généraux à l'annexe pour des références plus complètes).

7. Divulgation

La divulgation de renseignements financiers est un principe essentiel auquel on se conforme par le dépôt de la Partie III du Budget des dépenses et des Comptes publics. La divulgation permet de s'assurer que les objectifs fixés par le Parlement et le gouvernement sont en voie de réalisation. Les ministres ont recours à la Partie III du Budget des dépenses pour communiquer au Parlement leurs plans de dépenses pour l'exercice à venir et indiquer comment les ressources de l'exercice en cours devraient être dépensées et comment les ressources de l'exercice antérieur ont été dépensées dans le cadre du mandat du ministère. Les Comptes publics du Canada, par ailleurs, montrent les dépenses réelles engagées pour chaque crédit et donnent notamment des renseignements précis sur les accords de contributions et de subventions.

Dispositions financières prises avec des parties extérieures au gouvernement

Les dispositions financières prises avec des tierces parties ont été réparties en deux catégories. La première porte sur les paiements de transfert, tandis que la seconde porte sur les autres types de dispositions.

Paiements de transfert

Les paiements de transfert sont des transferts d'argent du gouvernement fédéral à des particuliers, à des organisations ou à d'autres niveaux de gouvernement consentis en vue d'appliquer la politique gouvernementale ou d'exécuter les programmes. Le gouvernement fédéral :

- ne reçoit pas directement des biens ou des services, comme dans le cas d'une opération d'achat ou de vente;
- ne compte pas être remboursé dans l'avenir, contrairement à un prêt;
- ne compte pas sur un rendement financier, contrairement à un investissement fait par le secteur privé[1].

Cette catégorie inclut les contributions uniquement remboursables si certaines conditions sont réunies et les contributions remboursables dans des délais préétablis, mais sans intérêt.

Types de paiements de transfert

Les divers types de paiements de transfert du gouvernement sont les contributions, les contributions remboursables, les paiements de transfert souple (PTS), les modes optionnels de financement (MOF)[2], les subventions et les autres paiements de transfert (APT). Lorsqu'il effectue des paiements de transfert, le gouvernement ne reçoit pas de biens ou de services et il ne compte pas être remboursé sauf si certaines conditions sont réunies en cas de contributions remboursables ou s'il y a un calendrier préétabli de remboursement sans intérêt. Pour les dépenses d'exploitation et d'investissement, le gouvernement doit payer la totalité, la juste valeur marchande, pour obtenir les biens et services. Dans le cas des paiements de transfert, le gouvernement fournit généralement moins de la totalité de l'aide financière aux bénéficiaires. Le financement d'un bénéficiaire est généralement structuré de sorte à encourager ce dernier à compter en partie sur ses propres moyens.

Les transferts du gouvernement à des bénéficiaires sont perçus comme des contributions à un bien public qui lui permettent donc d'atteindre ses objectifs. Les ministères et organismes doivent s'assurer que les bénéficiaires gèrent les paiements de transfert du gouvernement d'une manière qui favorise l'atteinte des objectifs définis des programmes et qui soit respectueuse des pratiques de bonne gestion financière.

Les diverses dispositions dont il est question dans ce chapitre sont présentées selon un continuum afin de montrer la marge de manoeuvre offerte par cette catégorie. Les dispositions exigeant peu de suivi et dont les coûts d'administration sont peu élevés se trouvent en haut de l'échelle. Les dispositions offrant une grande souplesse obligent généralement le bénéficiaire à respecter certaines conditions ou critères d'admissibilité minimaux. À l'autre extrémité, les dispositions financières sont assorties de conditions plus précises et exigent que les dépenses réelles fassent l'objet d'un suivi plus étroit.

Beaucoup de souplesse

APT

Subventions

MOF

PTS

Contributions remboursables et contributions

Peu de souplesse

[1] *Prise de position no 7 sur la comptabilité dans le secteur public*, Institut canadien des comptables agrées, novembre 1990.

[2] Le ministre de Affaires indiennes et du Nord canadien a conçu les MOF et les PTS pour atteindre ses propres objectifs de programmes.

Autre paiement de transfert

Un autre paiement de transfert (APT) est un paiement de transfert prévu par la loi ou un mécanisme comportant habituellement une formule ou un barème servant à déterminer le montant des dépenses. Toutefois, une fois le paiement versé, le bénéficiaire peut répartir les fonds dans plusieurs catégories de dépenses suivant les dispositions convenues. Mentionnons, à titre d'exemple d'APT, les transferts à d'autres niveaux de gouvernement comme le Financement des programmes établis et les transferts aux gouvernements des territoires.

Subvention

Une subvention ou une catégorie de subventions est un paiement de transfert inconditionnel par lequel le gouvernement choisit d'appliquer sa politique ou d'exécuter ses programmes en versant des sommes à des particuliers ou à des organisations. Les critères d'admissibilité et les demandes reçues antérieurement au paiement constituent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'établir des ententes conditionnelles avec le bénéficiaire (p. ex., contenant des clauses de vérification ou exigeant la présentation de pièces justificatives). Le gouvernement doit mentionner la subvention ou la catégorie de subventions dans le Budget des dépenses mais peut refuser de la verser si les critères d'admissibilité ne sont pas satisfaits.

Contribution

Contrairement aux APT et aux subventions, la contribution est un transfert conditionnel consenti lorsqu'il est ou qu'il pourrait être nécessaire de vérifier que les sommes ont été utilisées conformément aux exigences de la loi ou du programme. Plus précisément, la contribution sert à rembourser le bénéficiaire de dépenses déterminées suivant les conditions énoncées dans l'accord de contribution signé par les parties respectives. Les conditions sont notamment les suivantes : identification des bénéficiaires, explication de la façon dont la contribution proposée permet l'atteinte des objectifs du programme, montant maximal payable, formule de calcul et échelonnement du paiement, pouvoir d'approbation, de signature et de versement du paiement, vérification et critères d'évaluation servant à mesurer dans quelle mesure le programme de contribution atteint ses objectifs.

La contribution remboursable est un type unique de contribution. On entend par contribution remboursable une contribution dont la totalité ou une partie est remboursable si les conditions prévoyant le remboursement sont réunies ou si un calendrier préétabli de remboursements sans intérêt est joint. Toutes les contributions versées aux entreprises sont remboursables, sous réserve de certaines dispenses. Les dispositions relatives aux dispenses et au remboursement sont énoncées dans la politique sur les contributions remboursables.

La contribution remboursable repose sur trois principes fondamentaux. Tout d'abord, elle constitue une dépense. Ensuite, si une entreprise reçoit du gouvernement un avantage direct lui permettant de toucher un profit ou d'augmenter sa valeur, elle devrait rembourser l'investissement au gouvernement. Enfin, si le gouvernement offre une aide financière directe à des entreprises commerciales à risque élevé, le gouvernement devrait obtenir une part des bénéfices proportionnelle aux risques qu'il a partagés.

Mode optionnel de financement et paiement de transfert souple

Le mode optionnel de financement (MOF) et le paiement de transfert souple (PTS) possèdent des caractéristiques semblables aux APT et aux contributions. Les MOF et les PTS sont semblables aux APT en ce sens qu'ils reposent sur une formule ou des coûts fixes, de sorte que la question des sommes non dépensées ne se pose pas. Toutefois, les fonds octroyés à des fins d'investissement, y compris les montants non dépensés à la fin de l'entente, doivent être dépensés à ces fins. En outre, le MOF tout comme l'APT permet la reformulation du programme en fonction des besoins du bénéficiaire. En d'autres termes, une fois le paiement fait, le bénéficiaire peut répartir les fonds dans plusieurs catégories de dépenses suivant les dispositions. Les PTS, quant à eux, n'autorisent aucune modification du programme.

Le MOF et le PTS sont semblables à des contributions en ce sens qu'il existe un accord écrit énonçant les obligations des deux parties et renfermant entre autres une disposition relative à la vérification. Les accords de MOF reposent sur des négociations entre les parties et renferment des exigences minimales relativement aux programmes,

lesquelles sont énoncées de façon plus générale que les conditions du PTS visant le programme. Une autre caractéristique du MOF est que les accords sont financés pluriannuellement et que tout solde non dépensé à la fin de chaque exercice ainsi qu'à la fin de l'entente ne constitue pas une dette due à l'État. Même si le MOF est négocié pluriannuellement, le financement doit être approuvé chaque année par le Parlement.

Le PTS est un paiement de transfert conditionnel effectué à une fin déterminée et dont les montants non dépensés peuvent être conservés par le bénéficiaire, en autant que les conditions du programme aient été respectées. Le bénéficiaire est responsable de tout déficit. Il appartient au bénéficiaire de montrer, par l'entremise de rapports sur le rendement et d'états financiers vérifiés dans les cas où cela peut s'avérer nécessaire que les résultats ont été atteints comme le prévoit l'accord de financement. Le PTS met l'accent sur les résultats du programme, et non sur le remboursement des dépenses réelles.

Recours aux paiements de transfert

Les paiements de transfert par le gouvernement sont indiqués lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes sont satisfaites :

1) le mandat du ministère permet l'activité ou le programme proposé et les autorisations nécessaires sont prévues (c.-à-d. les autorisations d'accorder des subventions ou des contributions) pour la réalisation des objectifs des programmes;
2) le gouvernement décide que le paiement de transfert profiterait au public en général et que ses objectifs seraient promus s'il accordait une aide financière. D'ordinaire, le gouvernement octroie une somme inférieure au total nécessaire pour soutenir les activités ou les projets qui profitent à des tiers;
3) le gouvernement décide que le tiers (bénéficiaire d'aide financière - organisme sans but lucratif, bénévole ou non gouvernemental) est mieux placé que le gouvernement pour aider à fournir un service ou effectuer une tâche particulière;
4) le gouvernement ne reçoit pas de biens ou services en contrepartie des dépenses proposées;
5) des lois particulières du Parlement, des dispositions législatives relatives à des programmes ou d'autres politiques et règlements du gouvernement exigent l'exécution des programmes;
6) le gouvernement appuie les programmes d'aide à l'entreprise en vue de promouvoir le développement économique plutôt que les subventions au secteur privé;
7) il s'agit du moyen le plus efficace d'atteindre des objectifs particuliers de programmes;
8) il existe des systèmes et des procédures pour rendre compte comme il se doit de l'utilisation des ressources (c'est-à-dire que l'évaluation du rendement établit un lien entre l'argent dépensé et les résultats des programmes, et des critères servent à approuver le programme) et présenter des informations utiles au Parlement; ou
9) il existe un degré raisonnable de certitude que le transfert proposé ne donnera pas lieu à un financement en double ou à un cumul (c'est-à-dire le financement d'activités semblables par plus d'un ministère fédéral, d'une source gouvernementale ou d'autres sources externes au gouvernement).

Si un ou plus d'un des critères mentionnés ci-dessus s'appliquent, l'une des dispositions financières décrites dans le tableau 1 ou 2 pourrait s'avérer adéquate pour atteindre les résultats attendus d'un programme.

Caractéristiques des paiements de transfert du gouvernement

On trouvera ci-après une liste des caractéristiques associées aux paiements de transfert du gouvernement. Le tableau est divisé en deux parties. Le tableau 1 présente les subventions, les contributions et les contributions remboursables, tandis que le tableau 2 traite des MOF, des PTS et des APT. En cernant les caractéristiques qui s'appliquent à votre cas, compte tenu de votre mandat, des objectifs de votre programme et de votre clientèle, vous devriez être capable de déterminer quel mode d'exécution vous convient d'après un certain nombre d'options retenues. Le tableau décrit également le lien entre une caractéristique et une disposition financière particulière. Pour de plus amples renseignements sur les paiements de transfert par le gouvernement, prière de vous reporter à l'annexe, qui renferme une liste de documents à consulter.

Paiements de transfert – Tableau 1				
Principales caractéristiques	✓	**Subventions**	**Contributions**	**Contributions remboursables**
Le Parlement impose des limites quant au montant, au bénéficiaire ou à la catégorie de bénéficiaires et, souvent, au but. Le paiement ne peut être augmenté ou attribué à d'autres bénéficiaires		OUI – Vu leur caractère législatif, les subventions ne peuvent être augmentées ou attribuées à d'autres sans l'autorisation du Parlement. Si les critères d'admissibilité ne sont pas satisfaits, la subvention peut être refusée	NON – Compte tenu du but, du plafond monétaire et des restrictions imposées par le Parlement dans le libellé du crédit, le Conseil du Trésor peut autoriser de nouvelles contributions et la modification des montants payés, sans avoir à obtenir à nouveau l'approbation du Parlement	NON – La même chose que pour les contributions
Le paiement est fait sans condition et il ne faut pas justifier l'emploi des fonds ou procéder à une vérification		OUI – Les paiements doivent simplement satisfaire les critères d'admissibilité	NON – Une vérification et des conditions de paiement sont nécessaires pour s'assurer que les fonds ont été utilisés conformément aux exigences de la loi ou du programme	NON – Il doit y avoir des conditions de remboursement, de même qu'une vérification
Les critères d'admissibilité imposés et les demandes reçues antérieurement au paiement suffisent à garantir que les objectifs du paiement sont atteints		OUI	NON – Il faut des conditions énonçant les obligations des parties respectives à l'accord	NON – Il faut des conditions énonçant les obligations des parties respectives de même que le cas ou la situation où le remboursement est nécessaire
Le bénéficiaire et le donateur doivent conclure un accord écrit énonçant les conditions qui régissent le paiement		NON – Habituellement, une demande du bénéficiaire suffit. S'il y a des catégories de bénéficiaires, des conditions doivent être remplies pour savoir s'il y a admissibilité	OUI – Il faut des conditions pour toutes les contributions	OUI – Il faut des conditions pour toutes les contributions remboursables

Paiements de transfert – Tableau 1 (suite)				
Principales caractéristiques	✓	**Subventions**	**Contributions**	**Contributions remboursables**
Le niveau de contrôle est fonction du niveau de risque associé au paiement. Un certain nombre de conditions à inclure dans l'accord		NON – Les paiements sont inconditionnels. Les subventions peuvent être assorties de critères d'admissibilité restreintes à certaines fins et à certains objectifs. Toutefois, aucun contrôle n'est exercé sur les types de dépenses pour lesquelles les subventions sont octroyées	OUI – Plus les fonds doivent être contrôlés, plus les conditions doivent être précises	OUI – Les conditions énoncent des lignes directrices précises pour les modalités de remboursement. Il existe une certaine souplesse pour négocier des modalités particulières de remboursement
Le paiement est un remboursement de coûts déterminés (c'est-à-dire les dépenses engagées et normalement payées)		NON – Le paiement est inconditionnel	OUI – Seules les dépenses admissibles convenues sont remboursées	OUI – La même chose que pour les contributions
Des conditions écrites sont nécessaires pour la vérification de l'admissibilité et du rendement		NON – Le paiement n'est pas fonction du rendement	OUI – Des conditions sont nécessaires pour s'assurer que les paiements servent aux fins prévues	OUI – La même chose que pour les contributions
Le solde non dépensé peut causer un problème		NON – Comme le paiement ne dépend pas du rendement, il n'existe aucune possibilité de solde non dépensé	OUI – Les paiements en trop, les soldes non dépensés et les dépenses non admissibles doivent être remboursés	OUI – Les paiements en trop ou les paiements faits à des bénéficiaires exclus doivent être remboursés immédiatement

Paiements de transfert – Tableau 1 (suite)				
Principales caractéristiques	✓	**Subventions**	**Contributions**	**Contributions remboursables**
L'objectif consiste à investir dans le développement économique en procurant une aide financière à une entreprise commerciale		NON – En général, l'objectif consiste à seconder la politique du gouvernement ou l'exécution des programmes en versant des paiements à certains particuliers et organismes quand les critères d'admissibilité suffisent à assurer le gouvernement que les objectifs du paiement seront atteints	NON – L'objectif consiste à seconder la politique du gouvernement ou l'exécution des programmes par le versement de paiements à certains particuliers, certaines entreprises, sociétés en commandite et organisations sans but lucratif	OUI – L'objectif consiste à orienter l'aide gouvernementale aux entreprises vers des programmes d'investissement dans le développement économique. Toutes les contributions à l'entreprise sont remboursables, sauf celles qui sont expressément exemptées
L'aide financière à une entreprise commerciale entraînera des profits ou une hausse de la valeur de ses biens dans la recherche du profit. Il doit exister un lien direct de cause à effet		NON	NON – Excepté s'il y a achat d'immobilisations donnant lieu à une hausse de la valeur des biens	OUI – S'il existe un lien direct entre les profits perçus et la hausse de la valeur de l'entreprise par suite du paiement, l'investissement doit être remboursé au gouvernement. Il existe quelques exceptions
Le recouvrement de la totalité ou d'une partie des fonds est nécessaire selon les conditions indiquées		NON – Le paiement est inconditionnel	NON – Excepté en cas de paiement en trop ou de manquement aux modalités de la contribution ou encore en cas de dépenses inadmissibles (*Guide d'administration financière pour les ministères et organismes du gouvernement du Canada* du Conseil du Trésor, chapitre 9.4.6)	OUI – Les paiements à l'entreprise doivent être remboursés d'après la politique sur les contributions remboursables. Il est possible d'obtenir une copie de la politique auprès d'un analyste du CT

Paiements de transfert – Tableau 2				
Principales caractéristiques	✓	**MOF**	**PTS**	**Autres paiements de transfert (APT)**
Le droit au paiement est fondé sur une formule		OUI – La formule est négociée	NON – Le droit est plutôt fondé sur les résultats du programme et non sur la formule	OUI – Ils sont fondés sur une formule, si le candidat doit remplir certaines conditions préalables ou des critères d'admissibilité déterminés. Le paiement est assujetti à une admissibilité permanente
Le bénéficiaire et le donateur doivent conclure un accord écrit précisant les conditions qui régissent le paiement		OUI – Les fonds peuvent être réalloués entre les secteurs des programmes et les programmes peuvent être reformulés pourvu que le bénéficiaire remplisse les exigences minimales du programme	OUI – Il s'agit d'un paiement de transfert conditionnel exigeant du bénéficiaire qu'il montre, par l'entremise de rapports sur le rendement, que les résultats ont été atteints comme prévu (c'est-à-dire conditions minimales). L'accent est mis sur les résultats du programme et non sur la justification des dépenses réelles	NON – Il faut remplir des conditions relatives à l'admissibilité seulement lorsqu'il existe une catégorie de bénéficiaires
Le degré de souplesse prévu dans un accord est fonction du degré de risque éventuel associé à la possibilité pour la tierce partie d'atteindre l'objectif du gouvernement		OUI – Plus souples que les PTS mais moins que les APT. Dans le cadre d'un MOF, le bénéficiaire est «le gestionnaire du programme», c.-à-d. qu'il prend les décisions, assume la responsabilité et rend des comptes. Mode qui convient lorsque le niveau de risque est jugé faible	OUI – Plus souple que les dispositions de contribution mais pas autant que les MOF ou les APT. Le programme ne peut être reformulé. Convient lorsque le degré de risque est jugé moyen	OUI – Les plus souples de tous. Le droit de recevoir le paiement est régi par des lois, des règlements ou des dispositions. À condition que les critères d'admissibilité soient remplis, il n'y a pas de restriction quant à la façon, pour le bénéficiaire, de réallouer les fonds une fois le paiement consenti. Les critères d'admissibilité donnent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints

Paiements de transfert – Tableau 2 (suite)				
Principales caractéristiques	✓	**MOF**	**PTS**	**Autres paiements de transfert (APT)**
Le bénéficiaire des fonds peut reformuler les programmes et réallouer les fonds		OUI – Il s'agit de permettre au bénéficiaire de gérer, et non seulement d'administrer, en lui donnant le pouvoir de reformuler les programmes conformément aux priorités de sa collectivité	NON – Les critères précis du programme en établissent l'objectif particulier	OUI – Une fois le paiement effectué, le bénéficiaire peut réallouer les fonds
Le transfert de fonds est conditionnel. Le bénéficiaire doit rendre compte de la manière dont les fonds ont été utilisés		OUI – L'accent est mis sur la conception de programmes conformément aux priorités de la collectivité compte tenu des exigences minimales du programme. Le bénéficiaire doit présenter un rapport de gestion annuel de même que des états financiers vérifiés	OUI – L'accent est mis sur des extrants précis pour un montant donné d'argent. Le bénéficiaire doit démontrer par le biais de rapports sur le rendement que les résultats ont été atteints	NON – L'accent est mis sur la conformité à des conditions préétablies (s'il y a des catégories de bénéficiaires) ou à des critères d'admissibilité. Le paiement est fondé sur l'admissibilité permanente. Aucun contrôle additionnel ne peut être exercé sur les genres de dépenses pour lesquelles le paiement est utilisé
L'accord avec le bénéficiaire porte sur plusieurs années. Le financement est toutefois accordé selon la disponibilité des crédits annuels		OUI – Il est possible de conclure des accords allant jusqu'à cinq ans, sous réserve de la disponibilité des crédits annuels	NON – Le financement est limité à une année	OUI – Les paiements peuvent découler d'une autorisation législative et le Parlement est informé annuellement du financement
Le bénéficiaire peut dépenser à sa guise les fonds excédentaires		OUI – Fondé sur une formule. Le bénéficiaire peut reformuler les programmes et réallouer les fonds entre les programmes en fonction de ses priorités. Il peut conserver les excédents. La seule limite est que les excédents de capital doivent être dépensés à des fins d'investissements	OUI – L'accent est mis sur les résultats des programmes (c'est-à-dire l'atteinte d'objectifs de rendement précis) et non sur la justification des dépenses réelles. Le bénéficiaire est responsable de tout excédent ou déficit	s.o. – Fondé sur une formule. La question des fonds excédentaires ne se pose pas

Paiements de transfert – Tableau 2 (suite)				
Principales caractéristiques	✓	**MOF**	**PTS**	**Autres paiements de transfert (APT)**
Nécessité de présenter des états financiers vérifiés		OUI – Vérification annuelle obligatoire	OUI – La vérification doit être une condition de l'accord même si elle n'est pas toujours exigée	NON - Non assujetti à une vérification. Toutefois, une vérification de l'admissibilité peut être entreprise après que le paiement a été effectué

Autres dispositions

Les ministères et les organismes peuvent décider de donner leur appui ou de participer à de vastes entreprises du secteur privé. La participation ou le soutien fédéral peuvent prendre la forme d'accords de financement par prêts, de garanties d'emprunt ou d'assurances-crédits. Même si ces initiatives du secteur privé s'inscrivent dans les objectifs des ministères, ceux-ci peuvent ne pas participer directement à l'acquisition de biens ou de services ou encore au fonctionnement de l'installation ou de l'organisation qui bénéficie d'un appui.

Les genres de dispositions mentionnées ci-dessus peuvent faire appel à d'autres niveaux de gouvernement, à d'autres ministères ou au secteur privé dans l'exécution des services gouvernementaux. Par exemple, la Société canadienne d'hypothèque et de logement fournit des assurances pour les prêts consentis par des institutions financières aux bandes indiennes. Dans tous les cas, les responsabilités et les rôles propres à chaque partie sont précisés dans un accord écrit.

Types d'autres dispositions

Nous commençons cette partie par une brève description des divers types de dispositions, comme les accords à frais partagés, les projets conjoints, les coentreprises et les mégaprojets.

On entend par accord à frais partagés un accord suivant lequel les parties concernées conviennent de partager des coûts précis. Le gouvernement fédéral financera des objectifs spécifiques sans participer d'aucune autre façon (p. ex., les Centres de services aux entreprises du Canada).

Quant à l'accord de projet conjoint, il s'agit d'un accord suivant lequel les parties concernées conviennent de participer directement à l'exécution d'un projet. Le gouvernement fédéral financerait une partie des objectifs spécifiques et participerait aussi d'autres façons, par exemple en partageant des ressources, en achetant des biens ou des services et en embauchant du personnel.

Même si elle est semblable au projet conjoint, la coentreprise diffère en ce sens qu'il s'agit d'un accord suivant lequel, outre le partage du contrôle et de l'apport de ressources, les participants partagent les profits et les pertes. Dans un tel cas, toutes les parties sont responsables de toutes les obligations contractées dans le cadre de la coentreprise. La loi doit autoriser la coentreprise gouvernementale.

Dans le présent document, on entend par mégaprojet des projets tels le projet énergétique Hibernia. Le terme «méga» fait référence à l'ampleur du projet. Ces genres de projets ont une grande ampleur (p. ex., valeur monétaire élevée, participation de divers secteurs, facteur de risque élevé). Ils relèvent d'une politique du Conseil du Trésor intitulée «Gestion des intérêts gouvernementaux dans les initiatives du secteur privé». Cette politique s'applique à toutes les participations ministérielles dans le secteur privé ou à d'autres initiatives extérieures qui sont de caractère exceptionnel, importantes et ne sont pas entreprises dans le contexte d'un programme en cours. L'objectif de la politique est d'assurer que les intérêts du gouvernement fédéral sont gérés dans un cadre approuvé par le ministre parrain et, au besoin, par le Conseil du Trésor. Il doit exister un cadre de gestion avant que ne soient pris, au nom du gouvernement fédéral, des engagements

exécutoires ayant des répercussions financières. Par conséquent, ces genres d'initiatives doivent être gérés :

- en fonction d'objectifs clairement articulés;
- dans un cadre de responsabilité bien défini pour l'atteinte des objectifs;
- d'une manière qui tienne compte de la complexité des risques et de l'utilisation économique des ressources;
- en conformité à des exigences explicites de suivi et d'évaluation du rendement[3].

Il ne faut pas confondre ces genres d'initiatives et leur cadre de gestion particulier avec les grands projets de l'État (GPE). Dans le cas des GPE, le gouvernement fédéral est directement responsable de la gestion et est le propriétaire.

Les autres cadres stratégiques comme les pouvoirs de passation des marchés et la politique relative aux subventions et aux contributions du Conseil du Trésor servent à gérer et à offrir d'autres types de dispositions. Les pouvoirs législatifs, la LGFP et les autorisations ministérielles s'appliquent aux prêts, aux garanties d'emprunt ou aux assurances-crédits. Comme il est question ailleurs dans ce guide des subventions et des contributions, nous nous attarderons ici aux prêts, aux garanties d'emprunt et aux assurances-crédits.

Le prêt est une créance par le gouvernement. Cette créance découle de paiements sur le Trésor remboursables sans condition, habituellement avec intérêt, d'après un calendrier de remboursement prédéterminé, généralement à long terme. Le prêt est un élément d'actif et la contribution remboursable est une dépense.

La garantie d'emprunt est une garantie offerte par le gouvernement à un prêteur, à une banque, à une caisse populaire ou à une autre institution offrant du crédit ou du financement à un emprunteur. Si l'emprunteur n'honore pas ses échéances, le gouvernement assumera la responsabilité du prêt, sous réserve des modalités d'un accord. Le gouvernement peut saisir les actifs de l'emprunteur et les vendre afin de recouvrir le montant de la dette, seulement si sa réclamation de nantissement a été enregistrée. La saisie et la vente d'actifs demandent une loi spéciale. Le gouvernement est responsable des frais d'administration liés à la saisie et à la vente des biens qu'il détient en garantie. Comme la garantie offerte par le gouvernement diminue le risque du prêteur, l'emprunteur est généralement en mesure d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt moins élevé ou de négocier un prêt qu'il n'aurait pu obtenir autrement.

Lorsqu'un programme d'assurance-crédit est administré par le gouvernement, par exemple par la Société canadienne d'hypothèque et de logement, les primes sont perçues et versées au Trésor (p. ex., la prime équivalant à 2 p. 100 du montant du prêt accordé). Quand un emprunt est en souffrance et que le paiement doit être versé au prêteur, le paiement en règlement d'une créance doit être effectué à partir d'un crédit législatif. Dans le cas de l'assurance-crédit, le prêteur doit réaliser les biens et seulement dans le cas où le produit net ne couvrirait pas la dette peut-il réclamer un montant au gouvernement.

Recours aux autres dispositions

Une des autres dispositions peut convenir lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes sont satisfaites :

1) le mandat du ministère permet ce genre d'activités et on dispose des autorisations législatives et des autorisations de programmes nécessaires pour soutenir ces activités;
2) le soutien fédéral à un projet est essentiel pour sa mise en route et procurerait des occasions et des avantages économiques importants pour le bien public (c'est-à-dire développement industriel et régional à long terme);
3) la taille et la complexité du projet sont tels que ni le secteur public ni le secteur privé n'a les ressources ni l'expertise pour entreprendre seul le projet;
4) le projet, même s'il est économiquement viable, coûte cher et nécessite beaucoup de capitaux et le rendement du capital investi pourra être minime et à long terme uniquement;
5) le secteur privé, y compris le secteur bancaire, est disposé à partager un pourcentage acceptable du risque;

3 Gestion des intérêts gouvernementaux dans les initiatives du secteur privé, chapitre 4-1, volume «Plans d'investissement, projets et acquisition», *Manuel du Conseil du Trésor*. (On trouvera à l'annexe de ce chapitre de plus amples renseignements sur les éléments du cadre de gestion.)

6) un bon plan d'entreprise financier et une analyse économique solide montrent clairement que la trésorerie prévue pour le projet permettra de rembourser la dette et de couvrir les intérêts et les coûts d'exploitation, et produira un taux de rendement satisfaisant;

7) les intérêts du gouvernement sont protégés et les objectifs du projet approuvé sont satisfaits si les projets visibles à risque élevé sont gérés dans le cadre d'un régime spécial;

8) des relations de nature commerciale permanentes sont établies avec d'autres administrations ou avec le secteur privé lorsque les risques sont très élevés (p. ex., des coentreprises ou des entreprises du secteur privé autorisées au sein d'un service appartenant au gouvernement fédéral ou de concert avec ce service) et les commanditaires participants du secteur privé fournissent une partie importante des fonds nécessaires à même leurs propres ressources;

9) de grandes quantités d'actifs financiers sont acquises pour promouvoir un objectif de programme du gouvernement (p. ex., acquérir des intérêts financiers dans une entreprise de propriété privée pour encourager l'exploitation d'une ressource naturelle);

10) il s'agit du moyen le plus efficient de contribuer à la réalisation des objectifs déterminés du programme;

11) les systèmes et les processus nécessaires sont en place pour qu'on puisse rendre compte des résultats précis par rapport aux objectifs déclarés (c'est-à-dire mesure et évaluation du rendement là où les critères d'évaluation sont clairement définis).

Caractéristiques des autres dispositions

Vous pouvez avoir recours à la plupart des dispositions financières présentées dans ce guide pour appliquer d'«autres» ententes types. Toutefois, comme il a déjà été question, dans le chapitre précédent, des subventions, des contributions et des contributions remboursables, nous ne nous répéterons pas ici. Le tableau de cette section ne porte que sur les prêts et les garanties d'emprunt. Les accords d'assurances-crédits ont été exclus du tableau puisqu'ils sont semblables aux garanties d'emprunt sauf en ce qui a trait à la façon dont les garanties sont liquidées.

Si, d'après votre mandat et vos secteurs d'activité, vous pouvez emprunter cette voie, la liste suivante des caractéristiques vous aidera à établir une distinction entre les prêts et les garanties d'emprunt. Il s'agit de relever les caractéristiques qui correspondent le mieux aux objectifs de vos programmes. Pour en savoir davantage sur ces types de dispositions, prière de vous reporter à l'annexe, où figure la liste des documents à consulter. Il est également essentiel de faire appel le plus tôt possible à votre analyste du Conseil du Trésor pour discuter de toute disposition financière proposée.

Autres dispositions – Tableau 3			
Principales caractéristiques	✓	**Prêts**	**Garanties d'emprunt**
L'opération entraîne un décaissement immédiat		OUI – L'opération entraîne un décaissement	NON – Cette opération représente une dette éventuelle et un décaissement potentiel pour le gouvernement
L'opération donne lieu à une créance du gouvernement envers un tiers de l'extérieur		OUI – Le prêt est remboursable généralement avec intérêt selon un calendrier prédéterminé	NON – C'est seulement en cas de défaut de paiement de l'emprunteur qu'un paiement devrait être fait au prêteur par le gouvernement. Le gouvernement établira ensuite une créance envers l'emprunteur
L'opération proposée est remboursable sans conditions suivant un calendrier de remboursement convenu		OUI – Un prêt est toujours considéré comme remboursable. En général, le prêt devrait être remboursé au taux d'intérêt pratiqué sur le marché	NON – Le gouvernement, à titre de garant du prêt, n'a l'obligation de le rembourser à l'emprunteur qu'en cas de défaut. Les modalités de l'accord de la garantie d'emprunt s'appliquent
L'opération donne lieu à un paiement du gouvernement à un prêteur en cas de défaut de l'emprunteur d'un prêt garanti par le gouvernement		NON – Le prêt est consenti directement à un bénéficiaire qui est jugé être raisonnablement autosuffisant et pour qui la certitude du remboursement est élevée	OUI – Le gouvernement fédéral donne l'assurance aux prêteurs du secteur privé qu'il remboursera le prêt en cas de défaut. Les modalités de l'accord de garantie d'emprunt s'appliquent
Pour tenir compte des défauts éventuels, des frais fixes de 25 p. 100, ou un autre taux adéquat selon le risque sont imputés au budget ministériel		OUI – Le risque est évalué afin de déterminer le taux	OUI – Toutes les garanties d'emprunt ponctuel sont grevées d'un montant non remboursable égal à 25 p. 100 du montant garanti
L'objectif consiste à conférer un avantage au bénéficiaire		NON – En partie. Un avantage est conféré au bénéficiaire, mais le prêt doit être remboursé entièrement, y compris les intérêts	OUI – Suivant une garantie d'emprunt, le bénéficiaire obtient un taux d'intérêt plus faible parce que le gouvernement est garant en cas de défaut, ce qui réduit le risque du prêteur

Autres dispositions – Tableau 3 (suite)			
Principales caractéristiques	✓	**Prêts**	**Garanties d'emprunt**
Des prêteurs du secteur privé sont disposés à partager le risque		NON – Le risque est généralement assumé par le gouvernement puisqu'il est le prêteur	OUI – L'objectif est de faire en sorte que les prêteurs supportent une partie des pertes en cas de défaut. Dans son accord négocié, le gouvernement devrait exiger des prêteurs qu'ils assument au moins 15 p. 100 de la perte nette
Il est nécessaire d'obtenir une autorisation parlementaire particulière		OUI – Les prêts ne peuvent être consentis que suivant la législation du ministère ou un crédit de prêt	OUI – L'autorisation du Parlement est nécessaire pour garantir un prêt. Elle s'obtient généralement par l'entremise d'une loi distincte relativement au programme. Suivant le paragraphe 29(2) de la LGFP, une garantie d'emprunt particulière peut être autorisée par une loi de crédits lorsque de telles garanties peuvent figurer dans le Budget des dépenses
Les ministres parrains doivent demander, avec l'assentiment du ministre des Finances, un mandat du Cabinet pour négocier un prêt ou une garantie d'emprunt avant de prendre des engagements quelconques		OUI – L'assentiment préalable doit être obtenu avant le début des négociations	OUI – La même chose que pour le prêt
Les conditions précises ont été approuvées par le ministre des Finances		OUI – Obligatoire	OUI – Il s'agit d'une exigence obligatoire
L'opération a un effet sur la situation financière du gouvernement (c'est-à-dire excédent ou déficit)		PEUT-ÊTRE – L'évaluation annuelle des prêts et des mauvaises créances anticipées sur ceux-ci influera sur l'excédent ou le déficit du gouvernement du Canada	PEUT-ÊTRE – L'évaluation annuelle des garanties d'emprunt et des mauvaises créances anticipées sur ceux-ci influera sur l'excédent ou le déficit du gouvernement du Canada

Modes de financement

Dans cette section, nous examinons les divers modes de financement possibles pour appuyer les choix concernant l'exécution des programmes. Il s'agit notamment des crédits traditionnels, des autorisations spéciales de dépenser (p. ex., les fonds renouvelables et les crédits nets) ainsi que des comptes à fins déterminées.

Dans la première partie de cette section, il sera question des crédits traditionnels en mettant l'accent sur les budgets de fonctionnement, les grands budgets d'investissement et les budgets contrôlés séparément ainsi que les aspects concernant les dispositions administratives comme les comptes d'attente des autres ministères, les reports, les affectations bloquées, l'aliénation des biens excédentaires de la Couronne et le troc (échange d'actifs non monétaires). La deuxième partie donne une description des principales caractéristiques d'un fonds renouvelable et d'un crédit net. La troisième partie explique sommairement les situations où il est indiqué de recevoir et de déposer des fonds dans un compte à fins déterminées pour ensuite débourser ce montant du Trésor.

Crédits traditionnels

Les crédits traditionnels constituent le mécanisme de financement le plus souvent utilisé pour appuyer l'exécution des programmes. Les crédits traditionnels peuvent être utilisés lorsque le service est exécuté par le gouvernement lui-même, par la voie de dispositions financières prises avec des tierces parties ou par la voie d'accords de partenariats (p. ex., paiements de transfert). Tous les ministères et organismes sont financés soit entièrement, soit partiellement par l'entremise de crédits.

Les crédits traditionnels servent à financer des activités dont les coûts sont fixes et élevés, ou fixes et variables avec une demande prévisible. Les lois de crédits font écho au principe suivant lequel le Parlement consent du financement à des fins déterminées de sorte que ces fonds ne peuvent servir à d'autres fins ni être transférés à d'autres crédits sans qu'il n'approuve une telle mesure.

Cadre budgétaire

Budgets de fonctionnement et d'investissement

Les budgets de fonctionnement et d'investissement comprennent les ressources humaines, d'autres ressources de fonctionnement et d'entretien (F et E) et les ressources en capital. Ces genres de ressources sont nécessaires lorsque les programmes sont exécutés directement par le gouvernement fédéral (p. ex., la Garde côtière, le système des tribunaux fédéraux, le fonctionnement d'installations de santé pour les peuples autochtones et les anciens combattants). Les dépenses de fonctionnement et d'investissement servent normalement à des activités non discrétionnaires comme l'élaboration de politiques d'intérêt public, d'autres activités qui sont considérées comme des biens publics «purs» (p. ex., la défense nationale), de même que les activités discrétionnaires de gestion du gouvernement nécessaires pour contribuer à l'atteinte des objectifs des programmes (p. ex., activités générales comme les finances, le personnel, l'administration et l'informatique).

La principale différence entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement, d'une part, et les paiements de transfert, d'autre part, réside dans le type ou la nature des dépenses engagées. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement supposent généralement l'acquisition de biens ou de services à leur juste valeur marchande à des fins d'utilisation dans le cadre des programmes gouvernementaux. Le gouvernement doit verser la totalité du prix pour obtenir les biens ou les services. Plus précisément, «les dépenses de fonctionnement» (c.-à-d. les dépenses de fonctionnement et d'entretien et les salaires) constituent une catégorie de dépenses se rapportant principalement aux activités du gouvernement pour lesquelles les avantages sont à court terme ou immédiats, tandis que «les dépenses d'investissement» se rapportent à des biens durables corporels ou incorporels qui ont une vie utile ou économique de plus d'une année.

Dans le cas des paiements de transfert, le gouvernement soutient financièrement les activités d'organismes extérieurs au gouvernement. Le gouvernement bénéficie directement des résultats de ces dépenses en recevant des biens ou services. Cependant la valeur de ces bénéfices est moins élevée que leur juste valeur. Ces transferts ne visent pas la rentabilité.

Le budget de fonctionnement a pour but de procurer aux gestionnaires plus de souplesse pour atteindre les résultats prévus en créant un seul budget comprenant les salaires, les autres dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires. Grâce à cette marge de manoeuvre, les gestionnaires ont la possibilité de décider de la meilleure combinaison d'intrants (salaires, F et E et dépenses en capital secondaires). Un facteur de conversion de 20 p. 100 permet de reconnaître et de compenser les coûts supplémentaires relatifs au personnel (c.-à-d. les avantages sociaux) résultant de la conversion d'une affectation non salariale pour une dépense salariale. La conversion d'une affectation salariale en une affectation non salariale résultera en une prime de 20 p. 100.

Par «budget contrôlé séparément», on entend des éléments déterminés des ressources de fonctionnement qui sont exclus du cadre du budget de fonctionnement étant donné leur nature non discrétionnaire, leur volatilité et leur taille exceptionnelle (p. ex. un programme quasi législatif comme les services de santé non assurés).

Enfin, par «dépenses d'investissement contrôlées», on entend les dépenses destinées à de grands programmes d'infrastructure qui procurent des avantages pendant de nombreuses années. Les budgets ministériels d'investissement de cinq millions de dollars ou plus nécessitent un crédit parlementaire distinct pour dépenses en capital.

Recours aux éléments du cadre budgétaire

Il convient généralement d'avoir recours à des ressources de fonctionnement et en capital lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes sont présentes :

1) le mandat du ministère prévoit les activités proposées et ces activités contribuent aux objectifs établis des programmes;
2) le programme est de nature obligatoire (c.-à-d. qu'il procure un bien public «pur» comme la défense nationale) et il est exécuté directement par le gouvernement fédéral. Ces programmes peuvent consister en des activités non discrétionnaires (p. ex., l'élaboration de politiques) ou discrétionnaires;
3) les dépenses proposées feront du ministère ou de l'organisme le bénéficiaire direct des biens ou des services contribuant aux objectifs établis des programmes;
4) le travail est effectué à l'interne parce qu'il s'agit du moyen le plus rentable d'exécuter le programme (c.-à-d. que les connaissances, l'expertise, les ressources ou les installations nécessaires sont déjà disponibles);
5) le travail est donné en sous-traitance à un mandataire de la Couronne parce qu'il s'agit du moyen le plus rentable d'exécuter le programme (c.-à-d. que les connaissances, l'expertise ou les moyens ne sont pas disponibles à l'interne);
6) les dépenses ont pour but de financer des services généraux, comme les services du personnel, les finances, l'informatique, l'administration et les communications;
7) l'objectif consiste à acquérir des grands biens immobilisés comme des terrains, des bâtiments et des ouvrages de génie civil, ainsi que des biens secondaires qui contribuent aux objectifs établis des programmes (p. ex., de l'ameublement de bureau, des ordinateurs).

Caractéristiques des éléments du cadre budgétaire

On trouvera ci-après une liste des caractéristiques associées aux ressources de fonctionnement et en capital. Tous les énoncés qu'on y trouve ne s'appliquent pas nécessairement à votre cas.

Le tableau décrit brièvement comment les diverses caractéristiques s'appliquent à des éléments budgétaires déterminés. On trouvera à l'annexe de plus amples renseignements sur les ressources de fonctionnement et en capital.

Éléments des budgets de fonctionnement et d'investissement – Tableau 4

Principales caractéristiques	✓	Budget de fonctionnement	Budget contrôlé séparément	Dépenses d'investissement contrôlées
L'objectif consiste à acquérir des biens ou des services contribuant aux objectifs du programme		OUI – Les biens et services sont obtenus à leur juste valeur marchande à des fins de consommation immédiate. Le gouvernement doit payer la totalité. Il existe un élément de profit	OUI – La même chose que pour le budget de fonctionnement	OUI – L'objectif consiste à acquérir des biens corporels ou incorporels durables qui contribuent à préserver à long terme l'infrastructure du gouvernement. Le gouvernement doit payer la totalité. Un élément de profit est inclus
L'objectif consiste à déterminer la combinaison la plus économique d'intrants (salaires, autres dépenses de fonctionnement et dépenses en capital secondaires) pour obtenir les résultats prévus		OUI – La raison d'être des budgets de fonctionnement est de réaliser des gains d'efficience en permettant aux gestionnaires de déterminer la meilleure combinaison d'intrants (p. ex., salaires, FE, dépenses en capital secondaires)	NON – L'affectation contrôlée séparément vise à protéger des fonds qui sont importants et de nature non discrétionnaire. Pour cette raison, il ne conviendrait pas de réaffecter ces fonds sans autorisation en raison d'un changement des priorités	NON – Les grosses dépenses d'investissement sont gérées séparément pour assurer la préservation de l'infrastructure du gouvernement. Cette mesure reflète une décision délibérée de limiter la réaffectation des capitaux à d'autres fins

Éléments des budgets de fonctionnement et d'investissement – Tableau 4 (suite)				
Principales caractéristiques	✓	**Budget de fonctionnement**	**Budget contrôlé séparément**	**Dépenses d'investissement contrôlées**
Les dépenses en capital secondaires servent à obtenir de l'ameublement, des machines et du matériel de faible valeur qui sont généralement nécessaires aux activités courantes mais n'ont pas à être contrôlées séparément		OUI – Sauf pour les ministères dont les dépenses en capital secondaires font partie d'un crédit pour dépenses en capital. Dans ces cas, les achats doivent être imputés à une sous-affectation théorique séparée pour les dépenses en capital secondaires	NON – Les ressources contrôlées séparément ne devraient pas être réaffectées au budget de fonctionnement pour des dépenses en capital secondaires. Ces ressources doivent servir aux fins prévues	NON – En général, les dépenses d'investissement contrôlées servent à l'acquisition de grandes infrastructures pour les programmes. Les dépenses en capital secondaires devraient figurer dans une sous-affectation théorique distincte où les dépenses en capital importantes et secondaires font partie du même crédit
Les ressources peuvent être réaffectées en permanence		OUI – Des éléments du budget de fonctionnement peuvent être réaffectés à d'autres éléments du budget de fonctionnement pour atteindre les objectifs du programme	NON – Les ressources ont été affectées à des fins déterminées et ne sont pas interchangeables. Elles ne font pas partie du budget de fonctionnement. Le Conseil du Trésor doit approuver les changements	NON – Les ressources ont été réservées pour l'infrastructure et ne sont pas interchangeables. Elles ne font pas partie du budget de fonctionnement. L'autorisation parlementaire est nécessaire pour modifier l'objectif
Un facteur de conversion (c.-à-d. prime ou coût) s'applique aux transferts entre des éléments d'un budget de fonctionnement. Ce facteur a pour but de tenir compte des coûts en personnel qui ne sont pas prévus dans le budget d'un gestionnaire et de les rembourser (c.-à-d. les avantages sociaux, comme ceux prévus par la *Loi sur la pension de la fonction publique*)		OUI – Il incombe aux gestionnaires de déterminer la meilleure combinaison d'intrants. Pour obtenir des crédits salariaux, on ajoutera une prime de 20 p. 100	NON – Le facteur de conversion ne s'applique pas parce que les budgets contrôlés séparément sont distincts du régime du budget de fonctionnement (c-.à-d. que les fonds ne sont pas interchangeables)	NON – Le facteur de conversion ne s'applique pas parce que les dépenses d'investissement contrôlées sont distinctes du régime du budget de fonctionnement (c.-à-d. que les fonds ne sont pas interchangeables)

Éléments des budgets de fonctionnement et d'investissement – Tableau 4 (suite)				
Principales caractéristiques	✓	**Budget de fonctionnement**	**Budget contrôlé séparément**	**Dépenses d'investissement contrôlées**
L'objectif consiste à investir dans l'infrastructure des programmes par l'acquisition de terrains, de bâtiments et d'ouvrages de génie civil pour favoriser l'atteinte des objectifs des programmes		NON – Les fonds du budget de fonctionnement peuvent servir à l'acquisition de biens en capital secondaires, seulement si on est autorisé à le faire (c.-à-d. qu'il n'existe pas de crédit distinct pour dépenses en capital)	NON – Ces fonds sont non discrétionnaires et utilisables seulement à ces fins	OUI – Si l'investissement dans des immobilisations contribue à l'atteinte des objectifs du programme. Les fonds pour l'infrastructure sont généralement gardés dans un crédit pour dépenses en capital contrôlé séparément
Des modifications ou des rénovations importantes à des immobilisations sont requises pour atteindre les objectifs du programme. Les modifications doivent dépasser les limites fixées pour le ministère et prolonger la vie utile ou modifier le rendement ou la capacité de ces immobilisations		NON – Les fonds du budget de fonctionnement peuvent servir à l'acquisition de biens en capital secondaires, seulement si on est autorisé à le faire (c.-à-d. qu'il n'existe pas de crédit distinct pour dépenses en capital)	NON – Les fonds sont réservés à d'autres fins déterminées. L'utilisation de ces fonds doit être approuvée par le Conseil du Trésor	OUI – Pourvu que les activités de dépenses relèvent du mandat approuvé du ministère ou de l'organisme
Les activités sont de nature non discrétionnaire, changeantes ou de grande portée et varient beaucoup quant au profil des dépenses, de sorte qu'elles exigent un traitement spécial (p. ex., les programmes quasi législatifs)		NON – Les ressources faisant partie du budget de fonctionnement sont généralement discrétionnaires et les gestionnaires ont la possibilité de déterminer la meilleure combinaison d'intrants	OUI – Les ressources sont affectées séparément à cause de leur nature non discrétionnaire	OUI – Les ressources réservées aux infrastructures sont non discrétionnaires et doivent servir aux fins prévues

Dispositions administratives

On peut avoir recours aux dispositions administratives pour faciliter le traitement de diverses opérations au sein du gouvernement du Canada. Nous abordons cet aspect de sorte que les ministères, les organismes et d'autres sachent qu'il existe différentes façons de faire face à des situations exceptionnelles. Les dispositions administratives les plus courantes abordées ici sont les suivantes : les comptes d'attente d'autres ministères, l'aliénation des biens excédentaires de la Couronne, les reports, les affectations bloquées et les opérations non monétaires (c.-à-d. le troc).

Types de dispositions administratives

Compte d'attente des autres ministères

Ce compte d'attente est tenu par le ministère responsable et par le ministère d'attache. Le ministère d'attache comptabilise temporairement dans le compte des autres ministères, les avances faites au ministère responsable. Le ministère responsable engagera des dépenses et justifiera par la suite au ministère d'attache les avances. Le ministère d'attache imputera à son crédit les sommes dues. L'alinéa 3 de chaque loi des crédits exige que les montants à payer ou à imputer respectent les modalités du crédit. Le ministère responsable doit ramener à zéro le solde de son compte d'attente en fin d'exercice.

Aliénation des biens excédentaires de la Couronne

Les modifications à la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* approuvées par le Conseil du Trésor le 24 février 1993 concernaient le traitement de ces biens. Ces modifications rationalisent le processus consistant à remettre les recettes aux ministères en leur donnant l'autorisation législative de dépenser un montant équivalant au produit de la vente des biens excédentaires sous réserve des modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Les montants tirés de la vente peuvent uniquement servir aux dépenses d'aliénation, ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement et d'investissement et ne peuvent servir à des paiements de transfert. Ce processus a été mis en oeuvre pour permettre aux ministères, par la voie de crédits traditionnels et d'autorisations de dépenser les recettes, de recevoir des fonds supplémentaires en vue de remplacer leurs biens.

Report

Il s'agit des politiques autorisant les ministères à reporter des fonds à l'exercice suivant. Les reports les plus fréquents sont ceux des fonds d'immobilisations et ceux du budget de fonctionnement. Le report des fonds d'immobilisations peut généralement se faire à raison de 5 p. 100 du budget des dépenses d'investissement (c.-à-d. grandes dépenses) prévu au Budget des dépenses principal, jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars. Le report du budget de fonctionnement peut se faire à raison de 5 p. 100 du budget de fonctionnement prévu au Budget des dépenses principal. Il s'agit là du plafond : le calcul se fait d'après les fonds qui figurent dans les Comptes publics, rajustés de sorte que soient exclus des postes budgétaires comme des péremptions ordonnées par le Conseil du Trésor et des péremptions associées au facteur de conversion.

Affectation bloquée

Une affectation est une subdivision d'un crédit. Le Conseil du Trésor a l'autorité, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de subdiviser les crédits en catégories à des fins de contrôle. Il s'agit d'une affectation à laquelle aucune dépense n'est imputée et qui ne peut être reportée, sauf indication contraire du Conseil du Trésor. L'affectation bloquée peut servir dans diverses situations. Par exemple, les transferts du budget de F et E à celui des salaires nécessitent la création de ce genre d'affectation dans un ministère pour réunir les 20 p. 100 nécessaires aux avantages sociaux des employés. Voici d'autres exemples :

- le Conseil du Trésor peut approuver l'inclusion de ressources dans le Budget des dépenses pour une fin déterminée, sous réserve que certaines conditions expresses soient satisfaites. Tant que les conditions ne sont pas remplies, les fonds font partie d'une affectation bloquée distincte;
- le Conseil du Trésor peut transférer les fonds d'un programme en particulier dans une affectation bloquée en raison de réductions de dépenses déterminées ou en vue de financer à des fins spéciales un autre programme, y compris une autorisation découlant du Budget des dépenses supplémentaire pour une autre organisation.

Opérations non monétaires (troc)

Le troc ou opération non monétaire est un échange d'actifs non monétaires, d'éléments de passif ou de services en contrepartie d'autres actifs non monétaires, éléments de passif ou services. Une opération non monétaire peut également être effectuée dans le cadre d'une opération plus vaste prévoyant des contreparties tant monétaires que non monétaires.

L'opération non monétaire peut être un moyen utile d'obtenir des biens et services. Voici les principaux facteurs à prendre en compte si l'on songe à une opération non monétaire :

- l'assurance que l'opération est économiquement justifiable. Le gouvernement, dans son ensemble, ne devrait jamais se retrouver dans une situation désavantageuse si vous optez pour une opération non monétaire plutôt que pour son équivalent monétaire;
- l'assurance que vous disposez du pouvoir nécessaire. Le pouvoir nécessaire à une opération non monétaire est le même que celui qui serait exigé pour une opération monétaire d'une valeur et d'un risque semblables;
- l'assurance que vous vous conformez à d'autres politiques du gouvernement. Par exemple, la politique concernant l'aliénation régit la vente des biens excédentaires de la Couronne.

La politique sur la comptabilisation des opérations non monétaires oblige les ministères à inscrire la juste valeur de l'opération, c.-à-d. la valeur des actifs non monétaires, des éléments de passif ou des services échangés, comme s'il s'agissait d'une opération monétaire, si l'opération dépasse le seuil de 100 000 $. En d'autres termes, la valeur reçue en contrepartie dans une opération non monétaire est habituellement imputée comme dépense à un crédit et la valeur donnée en contrepartie est créditée au Trésor à titre de recette non fiscale (c.-à-d. ne peut être dépensée par le ministère). Les ministères doivent par conséquent s'assurer que le montant des crédits est suffisant pour qu'on puisse leur imputer une telle opération.

Recours aux dispositions administratives

Il convient généralement d'avoir recours à des dispositions administratives dans les conditions et les circonstances suivantes :

1) le mandat du ministère prévoit les activités proposées et ces activités contribuent à l'atteinte des objectifs établis des programmes;
2) le Conseil du Trésor oblige les ministères et organismes à réserver (bloquer) un montant fixe de leur budget pour qu'ils puissent répondre à certaines obligations déterminées;
3) un ministère administre le programme d'un autre ministère;
4) les ministères ou organismes désirent obtenir du Secrétariat du Conseil du Trésor l'autorisation de faire des reports de fonds;
5) les ministères et organismes décident de vendre des biens excédentaires de la Couronne;
6) il s'agit de la façon la plus efficace et la plus rentable d'atteindre les objectifs des programmes.

Caractéristiques des dispositions administratives

Le tableau ci-après est divisé en deux parties et fait état des principales différences entre les diverses dispositions administratives à l'exception de celles qui touchent les actifs non monétaires. Le tableau 5 traite des comptes d'attente des autres ministères et des biens excédentaires de la Couronne, alors que le tableau 6 traite des reports et des affectations bloquées. Pour de plus amples renseignements, veuillez vous reporter à l'annexe.

Dispositions administratives – Tableau 5			
Principales caractéristiques	✓	**Compte d'attente des autres ministères**	**Biens excédentaires de la Couronne**
Le but du compte est d'administrer des fonds qui relèvent du mandat d'un autre ministère		OUI – Vous devez utiliser le compte d'attente d'un autre ministère si vous exécutez le programme d'un autre ministère. Le ministère qui administre le programme dispose d'un crédit équivalant au montant convenu entre les deux ministères	NON – Le but d'un compte de biens excédentaires de la Couronne est de procurer aux ministères l'autorisation législative nécessaire de dépenser un montant équivalant au produit de la vente des biens excédentaires de la Couronne
L'activité proposée ne relève pas du mandat de votre ministère ou organisme et, par conséquent, les dépenses ne peuvent être imputées à votre crédit ministériel		OUI – Le ministère mandaté impute les dépenses au compte d'attente	NON – Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont imputées à un compte établi pour les ministères par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
En fin d'exercice, le ministère responsable doit ramener le solde du compte d'attente à zéro. Le solde inutilisé doit être remis au ministère d'attache		OUI – Le ministère responsable doit informer le ministère d'attache (c.-à-d. ministère ayant le mandat du programme) le plus tôt possible qu'il existe un solde non dépensé de sorte que des mesures adéquates puissent être prises en vue de désengager les fonds et de les destiner à d'autres priorités	NON – En principe, les ministères devraient utiliser leurs autorisations de dépenser au cours de l'exercice pendant lequel les revenus ont été perçus. Si une tranche de ces revenus reste inutilisée, elle peut être reportée et utilisée au cours d'un exercice ultérieur sous réserve seulement des conditions fixées par le Secrétariat du Conseil du Trésor
Les fonds déposés dans le compte engendrent une obligation financière ou une dette pour le gouvernement		NON – Les fonds déposés dans un compte d'attente d'un autre ministère obligent le ministère responsable à respecter sa partie de l'accord	NON – Aucune obligation financière n'est créée. Les fonds découlant de l'aliénation sont traités comme des recettes non fiscales et déposés dans un compte appelé produit de l'aliénation. Les dépenses sont imputées à un compte budgétaire d'autorisation permanente

Dispositions administratives – Tableau 6			
Principales caractéristiques	✓	**Report**	**Affectation bloquée**
Les ministères et organismes sont autorisés à reporter à l'exercice ultérieur les fonds non utilisés admissibles de leur budget de fonctionnement		OUI – Pour que les ressources soient mieux utilisées, les ministères sont autorisés à reporter jusqu'à 5 p. 100 des fonds non dépensés de leur budget de fonctionnement. Les gestionnaires sont ainsi encouragés à acheter des biens et des services «juste à temps», c'est-à-dire au moment où ils en ont besoin	s.o.
Les ressources en capital et sous forme de contributions relativement à des projets déterminés qui ne sont pas dépensées à la fin de l'exercice pour des raisons indépendantes de la volonté des gestionnaires peuvent être aussi être reportées		OUI – Sous réserve des critères fixés par le Conseil du Trésor, les ministères peuvent demander au CT l'autorisation de reporter des fonds en capital et sous forme de contributions	OUI – Sous réserve des critères fixés par le Conseil du Trésor, les ministères peuvent demander au CT l'autorisation de reporter des fonds en capital et sous forme de contributions
Le Conseil du Trésor ordonne que des ressources soient réservées dans l'exercice en cours à l'intention d'un autre ministère ou organisme afin de faire face aux compressions budgétaires ou à d'autres directives données centralement		s.o.	OUI – Les fonds doivent être réservés dans une affectation ministérielle bloquée de sorte que des fonds supplémentaires puissent être fournis à d'autres ministères ou organismes gouvernementaux
Les fonds sont approuvés dans le Budget des dépenses principal mais ne peuvent être dépensés quand certaines conditions ne sont pas remplies		s.o.	OUI – Ces fonds sont réservés dans une affectation bloquée du Conseil du Trésor et ne sont pas débloqués tant que les conditions déterminées ne sont pas remplies
Dans des situations exceptionnelles où des recettes non fiscales sont créditées au Trésor et qu'il n'existe aucune autorisation de les dépenser, les ministères peuvent négocier des accords spéciaux pour que le Conseil du Trésor débloque une partie des ressources affectées		s.o.	OUI – Dans certaines circonstances, le Conseil du Trésor peut consentir à établir une affectation bloquée et à débloquer les fonds lorsqu'il reçoit une confirmation par écrit du ministère qu'un montant équivalent de recettes non fiscales a été déposé au Trésor

Autorisations de dépenser les recettes[4]

Les autorisations de dépenser les recettes conviennent aux activités qui sont appelées à atteindre le seuil de rentabilité et à celles qui s'autofinancent en partie mais non en totalité. Le fonds renouvelable et les crédits nets appartiennent à cette catégorie.

L'autorisation de dépenser les recettes convient aux activités ayant un mandat stable et une clientèle précise, et qui sont financées en totalité ou en partie au moyen des frais d'utilisation ou d'autres sources de recettes internes ou extérieures au gouvernement. Bien utilisés, ces types de dispositions financières favorisent la rentabilisation, l'optimisation des ressources, l'attention aux besoins de la clientèle et les bonnes pratiques commerciales

L'autorisation d'imposer des frais ne constitue pas une autorisation de dépenser les recettes qui en découlent. Toutes les recettes doivent être déposées au Trésor. Les ministères qui désirent dépenser leurs recettes doivent obtenir une autorisation spéciale du Parlement à cette fin.

Types d'autorisations de dépenser les recettes

Fonds renouvelable

Le fonds renouvelable consiste en une autorisation permanente du Parlement d'effectuer des paiements à même le Trésor pour financer des activités. Ce type d'activité est financé presque entièrement par les utilisateurs et est en grande partie autosuffisant. L'autorisation d'établir et d'exploiter un fonds renouvelable doit être obtenue du Parlement. Cette autorisation peut être obtenue par le biais d'une loi spéciale ou d'une loi de crédits.

Crédits nets

Les crédits nets sont un moyen différent de financer certains programmes ou activités lorsque le Parlement autorise un ministère à utiliser des recettes pour couvrir des dépenses directement engagées pour des activités déterminées et qu'il autorise les ressources financières nettes pour un exercice à la fois (c.-à-d. les dépenses totales prévues moins les recettes prévues). Suivant le régime des crédits nets, les utilisateurs financent une partie seulement des coûts du programme, tandis que le reste est financé par d'autres sources de recettes gouvernementales. Par conséquent, l'activité financée par des crédits nets n'est habituellement qu'en partie autosuffisante[5]. L'autorisation d'un crédit net s'obtient par une loi de crédits, prévue dans une loi spéciale ou une loi ministérielle. L'autorisation d'une activité financée par des crédits nets doit être approuvée chaque année par la voie du libellé des crédits d'une loi de crédits.

---

[4] Pour de plus amples renseignements, voir la politique révisée sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes. Il existe également d'autres façons d'obtenir l'autorisation de dépenser les recettes. Il existe une autorisation toute particulière, soit celle qui est accordée aux établissements publics (article 29.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Il y a aussi la possibilité de retenir les redevances et les droits découlant de l'attribution de licences pour des biens de propriété intellectuelle de la Couronne. Les recettes de ces sources sont déposées au Trésor à titre de recettes non fiscales à leur réception et les ministères et organismes sont autorisés par une présentation au Conseil du Trésor à recevoir, par l'entremise du Budget des dépenses supplémentaire de l'exercice suivant, des crédits annuels égaux aux recettes versées au Trésor au cours de l'exercice précédent.

[5] L'application de la règle des 125 p. 100 est une caractéristique particulière des crédits nets. Cette règle offre une souplesse supplémentaire du fait que les ministères et les organismes peuvent généralement créditer jusqu'à 125 p. 100 des recettes prévues et inscrites au Budget des dépenses principal. Les recettes au-delà des 125 p. 100 doivent être placées dans une affectation bloquée distincte. Le ministère est responsable de tout manque à gagner entre les recettes prévues, y compris la règle des 125 p. 100, et les dépenses connexes. Par exemple, si les dépenses prévues sont de 100 000 $ et que les recettes prévues figurant dans le Budget des dépenses principal sont de 50 000 $, les crédits nets nécessaires sont alors de 50 000 $ (100 000 $ – 50 000 $). Si les recettes augmentent de 25 p. 100 (50 000 $ X 1,25 = 62 500 $), les dépenses ne devraient alors pas dépasser 112 500 $ pour que soit respecté le seuil des crédits nets de 50 000 $ (112 500 $ – 62 500 $). Cet exemple illustre la relation directe entre les recettes et les dépenses.

Recours aux autorisations de dépenser les recettes

Il convient d'envisager la mise en place de mécanismes pour dépenser les recettes lorsque les critères généraux ci-après sont remplis :

1) le mandat du ministère prévoit de telles activités et la mise en oeuvre et le maintien d'un mécanisme servant à produire ou à dépenser des recettes contribueraient aux objectifs établis du programme;
2) les biens et services du gouvernement sont offerts principalement au profit de groupes d'utilisateurs déterminés (c.-à-d. qu'il n'y a pas de droits ni de privilèges du fait que ni un fonds renouvelable ni des crédits nets ne conviennent, car il n'y a généralement pas de relation directe entre les coûts et les recettes);
3) l'imposition de frais convenables aux usagers est l'approche la plus équitable. Elle ne nuit pas à la concurrence et ne constitue pas un fardeau indu pour les utilisateurs par rapport à d'autres groupes semblables. Les frais imposés aux utilisateurs externes font jouer le mécanisme de l'offre et de la demande pour les véritables utilisateurs de sorte que le programme est généralement exécuté avec plus d'efficience;
4) le ministère ou l'organisme a l'autorisation légale d'imposer des frais et l'autorisation légale de dépenser les recettes perçues;
5) il existe un groupe d'utilisateurs identifiables disposés à payer les services (c.-à-d. qu'il existe un marché pour les biens et services);
6) un lien peut être établi entre les dépenses engagées pour produire les biens et services et les recettes produites par la vente de ces biens et services. On peut ainsi s'assurer que les recettes sont dépensées pour les activités prévues et qu'il n'y a pas d'interfinancement d'autres activités;
7) l'imposition de frais d'utilisation ne compromettrait pas les objectifs en matière de réglementation ou les grands objectifs d'intérêt public ou encore les fonctions principales d'un ministère ou d'un organisme;
8) il existe des systèmes et des procédures pour rendre compte convenablement du rendement et communiquer des renseignements utiles à ce sujet (c.-à-d. évaluer et mesurer les résultats);
9) l'ampleur de l'activité est suffisante pour justifier des investissements dans ce genre de mécanisme (c.-à-d. importance relative);
10) il s'agit du moyen le plus efficient et le plus rentable de seconder les objectifs particuliers des programmes du ministère ou de l'organisme.

Si, dans vos secteurs d'activités, vous satisfaites à la plupart ou à la totalité de ces critères, lisez ce qui suit pour déterminer lequel du mécanisme du fonds renouvelable ou de celui des crédits nets convient le mieux à votre gamme de produits.

Caractéristiques des autorisations de dépenser les recettes

Vous trouverez dans le tableau 7 ci-après une liste des principales caractéristiques. Il s'agît d'examiner la liste des caractéristiques et de déterminer celles qui s'appliquent ou pourraient s'appliquer à votre situation. Ce processus devrait vous aider à choisir le mécanisme qui vous permettra le mieux d'atteindre les objectifs de vos programmes tels qu'ils sont formulés dans votre mandat. Le tableau présente une brève description de la façon dont chaque caractéristique se rapporte aux divers mécanismes de financement dans cette catégorie. Pour en savoir davantage sur le fonds renouvelable ou les crédits nets, prière de vous reporter à l'annexe, où figure une liste de documents à consulter. Aussi, faites appel à votre analyste de programme du Conseil du Trésor le plus tôt possible si vous envisagez d'avoir recours à un mécanisme de financement prévoyant la dépense de recettes.

Dispositions administratives – Tableau 7			
Principales caractéristiques	✓	**Fonds renouvelable**	**Crédits nets**
Il faut obtenir l'autorisation d'imposer des frais		OUI – Elle s'obtient par la loi constitutive du ministère, la loi établissant le programme, l'article 19 de la LGFP ou l'autorisation ministérielle de passer des marchés	OUI – Même chose que pour le fonds renouvelable
Il faut obtenir l'autorisation de dépenser des recettes		OUI – L'autorisation s'obtient soit dans la loi constitutive du ministère ou établissant le programme, soit l'alinéa 29.1 (2) b) de la LGFP, soit la *Loi sur les fonds renouvelables*, soit par l'entremise d'une loi de crédits. Toutes les recettes sont généralement conservées mais il faut parfois remettre les profits excessifs au Trésor	OUI – À l'heure actuelle, on peut généralement dépenser jusqu'à 125 p. 100 des recettes prévues; les recettes supplémentaires sont versées dans une affectation bloquée dont l'organisme peut demander le déblocage. Les recettes servent à couvrir les dépenses directement connexes de l'exercice
L'autorisation de dépenser les recettes est en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou annulée		OUI – Il s'agit d'une autorisation permanente	NON – Il s'agit d'une autorisation se terminant en fin d'exercice
Il s'agit d'une grande division mandatée d'un ministère d'accueil qui offre des services axés sur la clientèle, souvent de nature commerciale et facultative		OUI – Les activités doivent avoir suffisamment d'ampleur pour que soit justifié le coût d'établissement d'un fonds renouvelable. Les activités doivent être distinctes	NON – L'envergure des activités est moins importante que dans le cas du fonds renouvelable. Les activités doivent être distinctes
L'objectif consiste à financer des demandes variables de la part de groupes d'utilisateurs de biens et services pour lesquels la demande varie beaucoup		OUI – La demande de services est extrêmement variable	NON – Les ministères peuvent faire face à une fluctuation faible ou modérée de la demande
Le but est l'autosuffisance ou la quasi- autosuffisance		OUI – Entièrement ou presque entièrement	NON – Partiellement. Le ministère doit fonctionner dans les limites de ses crédits nets

Dispositions administratives – Tableau 7 (suite)			
Principales caractéristiques	✓	**Fonds renouvelable**	**Crédits nets**
Un niveau d'activités fixe		NON – L'activité doit à la longue devenir autosuffisante et atteindre le seuil de rentabilité, d'ordinaire dans les cinq ans	OUI – Habituellement, il s'agit d'un ensemble bien établi d'activités financées par des crédits
On s'attache pluriannuellement à faire correspondre les recettes avec les dépenses connexes (c.-à-d. qu'il faut de la souplesse pour faire face aux fluctuations et à la périodicité des recettes et des dépenses et pour récupérer le coût de biens immobilisés de grande valeur)		OUI – Comme la demande de services est extrêmement variable, les dépenses ne sont pas nécessairement engagées pendant le même exercice que celui où les recettes sont perçues	NON – Les montants dépensés pour les opérations devraient être imputés comme dépenses budgétaires au cours de l'exercice où ces dépenses sont encourues. Les montants reçus pour un service financé par un crédit net doivent être appliqués au crédit de l'exercice pendant lequel ils sont reçus. Ces montants compenseront les dépenses connexes encourues durant le même exercice pour gagner ce revenu. La différence est le montant net dépensé
Le but consiste à obtenir des recettes suffisantes au cours d'un exercice donné pour compenser toutes les dépenses de fonctionnement découlant des activités directement connexes au cours d'un exercice donné		NON – Le but consiste à couvrir toutes les dépenses (p. ex., de fonctionnement, en capital et d'investissement) et d'atteindre le seuil de rentabilité dans une période de trois à cinq ans	OUI – L'objectif consiste à faire correspondre les recettes et les dépenses au cours d'un même exercice. Les fonds ne peuvent être reportés à la fin de l'exercice, sauf les 5 p. 100 autorisés suivant le régime du budget de fonctionnement
Tous les coûts de fonctionnement, y compris les frais généraux et les éléments hors caisse comme l'amortissement des biens immobilisés peuvent être entièrement recouvrés auprès des clients externes et internes		OUI – Généralement jusqu'à concurrence du recouvrement de tous les coûts	OUI – Le coût intégral ou les frais nécessaires sont généralement imposés aux clients internes ou externes. Le client interne doit payer les frais additionnels uniquement dans le cas d'un vaste projet unique

Dispositions administratives – Tableau 7 (suite)			
Principales caractéristiques	✓	**Fonds renouvelable**	**Crédits nets**
Il faut imposer aux utilisateurs extérieurs des frais équitables		OUI – Généralement le coût total des biens et services. Les droits et privilèges sont d'ordinaire exclus, car il n'y a pas de liens directs entre les coûts et les recettes	OUI – La même chose que pour le fonds renouvelable
Des systèmes de comptabilité d'exercice et de comptabilité analytique sont en place pour l'établissement du coût des opérations et leur consignation		OUI – La comptabilité d'exercice incluant la capitalisation des actifs est requise, mais un rapprochement doit être fait avec la comptabilité de caisse modifiée à des fins de rapport. Il faut un système de comptabilité analytique	NON – Comptabilité de caisse modifiée. Il faut un système de comptabilité analytique
Des intérêts sont facturés pour l'utilisation des fonds publics		OUI – Cette autorisation consiste surtout en une marge de crédit à l'égard du Trésor. Lorsque les dépenses dépassent les recettes, des frais d'intérêt mensuels doivent normalement être prélevés	NON

Comptes à fins déterminées

Les ministères et organismes reçoivent, pour diverses raisons, des sommes d'argent qui doivent être comptabilisées séparément dans les comptes du Canada. Dans certains cas, la loi habilitante exige que les recettes soient affectées à une fin particulière et que les paiements et dépenses connexes soient imputés à de telles recettes. Dans d'autres cas, les ministères et organismes reçoivent de l'argent à une fin particulière et la somme est inscrite au passif du gouvernement du Canada puisqu'elle représente une obligation financière du gouvernement.

En raison du caractère spécial de ces fonds, il est nécessaire de tenir des comptes particuliers dans le grand livre général afin de s'assurer que les fonds ne sont utilisés que pour les fins auxquelles ils ont été reçus. Ces comptes, appelés comptes à fins déterminées, permettent aux gestionnaires un meilleur contrôle et une gestion adéquate des sommes reçues. Quelle que soit la provenance de ces fonds, ils constituent des fonds publics.

Un compte à fins déterminées doit être établi pour les raisons suivantes :

- Des comptes en fiducie sont ouverts pour des fonds administrés par le gouvernement du Canada.
- Le gouvernement du Canada reçoit des paiements anticipés d'entités externes participant à des partenariats, des ententes à frais partagés et des projets conjoints.
- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds à titre de contributions conditionnelles, cadeaux, legs et dons. Si le but pour lequel ces sommes doivent être dépensées est clair et précis, le gouvernement ne peut utiliser ou dépenser ces fonds que pour les raisons données.

- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds lorsqu'il administre un programme ou le volet d'un programme pour le compte d'une province.
- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds à titre de montant adjugé à l'État et la cour précise que ce montant doit être utilisé pour une fin particulière.

Toutes les demandes d'ouverture de comptes à fins déterminées doivent être soumises au Receveur général et répondre à ses exigences. À moins qu'une loi ne l'autorise expressément, le versement des intérêts que rapportent les fonds d'un compte à fins déterminées doit être approuvé par le ministre des Finances.

L'inscription d'intérêts au crédit d'un compte, s'il y a lieu, doit être conforme aux dispositions législatives et aux directives du ministère des Finances. À moins qu'une loi ne l'autorise expressément, aucun intérêt n'est payé sur les cadeaux, legs et dons à l'État, les contributions reçues dans le cadre d'ententes à frais partagés ou de coentreprises et les fonds affectés à une fin particulière.

Lorsqu'une autorité habilitante (p. ex., loi, contrat, entente) l'autorise, des frais administratifs peuvent être imputés aux fonds à fins déterminées. Si l'autorité habilitante ne le permet pas, les frais engagés par le ministère pour l'administration des fonds doivent être imputés au budget annuel de fonctionnement du gestionnaire de programme.

En raison de la nature particulière des programmes d'assurance, de régimes de retraite et de prestations de décès, les comptes à fins déterminées applicables ne peuvent être créés qu'en vertu d'une loi.

Vu les règles régissant les comptes à fins déterminées, en aucun cas un tel compte ne peut être utilisé pour :

- consigner les paiements anticipés reçus de crédits ou d'autres ministères ou d'organismes de la même entité;
- reporter le solde non déboursé ou non utilisé d'un crédit;
- reporter le crédit net «inutilisé» ou d'autres autorités de dépenser accordées relativement à des biens et services.

Les comptes à fins déterminées doivent être établis et exploités dans les limites des pouvoirs ministériels, et conformément à la politique du Conseil du Trésor sur les comptes à fins déterminées et la directive applicable du Receveur général.

Annexe – Documents à consulter

Paiements de transfert

Chapitre 9, Comptabilité et contrôle des dépenses, section 4 – Subventions, contributions et autres transferts, *Guide d'administration financière pour les ministères et organismes du gouvernement du Canada* du Conseil du Trésor (sera publié comme le chapitre 2-12, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*).

Prise de position nº 7 sur la comptabilité dans le secteur public, *Comptabilisation des transferts gouvernementaux*, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, novembre 1990.

Politique relative à l'application de la taxe sur les produits et services dans les ministères et organismes du gouvernement du Canada, chapitre 5-8, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

Politique de remboursement de l'aide financière (sera publié comme une partie de la Politique sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert, chapitre 2-12, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*).

Alternative Funding Arrangements - Standard Agreement, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, janvier 1994.

Williams, A. «Tribune - secteur public, Nouveaux mécanismes de transfert de paiements», *CMA : la revue de la comptabilité de management*, juin 1991.

Managing Funding Arrangements - DIAND's Accountability Framework, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1993.

Paiements de transfert, Contrôle financier des dépenses, Directives du Ministère, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1992.

Autres dispositions

Politique sur l'inscription des rentrées et des créances (débiteurs), chapitre 3-2, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

Chapitre 10, Comptabilité et contrôle des recettes et comptes créditeurs, section 8 - Prêts et avances, *Guide d'administration financière pour les ministères et organismes du gouvernement du Canada* du Conseil du Trésor, (sera publié comme les chapitres 4-2, Politique sur les prêts, et 4-3, Politique sur les avances, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*).

Chapitre 4-6, Politique sur les provisions pour évaluation de l'actif et du passif, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

«Traitement des garanties d'emprunts dans le système de gestion des dépenses», lettre publiée par le ministre des Finances, décembre 1985.

«Nouvelles exigences pour les Comptes publics de 1992-1993 suite à la modification de la convention comptable pour les garanties d'emprunts», Conseil du Trésor du Canada, lettre publiée par le sous-contrôleur général, Direction de la politique de comptabilité et d'attribution des coût, Conseil du Trésor, le 29 avril 1993.

Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 13, Le ministère des Finances, Garanties d'emprunts; chapitre 14, Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Les mégaprojets énergétiques; chapitre 16, Le ministère de la Défense nationale, Grands projets d'immobilisations, Initiatives de développement industriel; chapitre 17, Grands projets d'immobilisations, Lancement et mise en oeuvre des projets au MDN, 1992.

Crédits traditionnels

Budgets de fonctionnement : guide des gestionnaires, Conseil du Trésor, 1992.

Annexe 2, Paramètres techniques et annexe C, Budgets de fonctionnement, Questions et réponses, *Instructions techniques pour le POP 1993-1994*, août 1992.

Dispositions administratives

Chapitre 5-7, Politique sur les comptes à fins déterminées, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

Mise en oeuvre des modifications de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, Secrétariat du Conseil du Trésor, mars 1993.

Chapitre 2-5, Politique sur la vérification des comptes, et 2-6, Politique sur les demandes de paiements, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

Chapitre 5-13, Politique sur la comptabilisation des opérations non monétaires, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

«Guide des présentations au Conseil du Trésor», *Manuel du Conseil du Trésor*, 1991.

Report des fonds d'immobilisations, circulaire du Conseil du Trésor 1987-53, novembre 1987.

Autorisations spéciales de dépenser les recettes

Chapitre 5-6, Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

Chapitre 6-1, *Loi sur la gestion des finances publiques*, volume «Fonction de contrôleur», *Manuel du Conseil du Trésor*.

«Autorisation de dépenser les recettes - une incitation à accroître l'efficience», exposé de Bernard Ouellet et Norm Everest à la réunion du Conseil du Trésor pour l'examen des enjeux, 10 février 1993.

Guide sur les droits d'utilisation, Conseil du Trésor, 1992.

«Stratégies pour l'application des frais d'utilisation», exposé préparé par la Division de l'analyse des dépenses, Direction des programmes, Secrétariat du Conseil du Trésor, janvier 1992.

«L'imposition de frais d'utilisation selon la LGFP», lettre du Secrétariat du Conseil du Trésor, novembre 1993.

Politique du Conseil du Trésor sur les frais d'utilisation externe à l'égard des biens, services, biens immobiliers, droits et privilèges, 1989.

Contrôle des affectations, paragraphe 14(e), règle des 125 %, Circulaire du Conseil du Trésor nº 1985-13, 31 janvier 1985.

Chapitre 10, Comptabilité et contrôle des recettes et des comptes à recevoir, section 4, «Recouvrement des coûts», *Guide d'administration financière pour les ministères et organismes du gouvernement du Canada* du Conseil du Trésor.

Documents généraux

Guide des gestionnaires, Conseil du Trésor du Canada, quatrième édition, mars 1995.

Cadre de responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines, document de travail, 1995.

Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995.

«Partenariats», *Optimum : la revue de gestion du secteur public*, volume 24-3, hiver 1993.

Guide pour l'établissement des coûts des extrants au Gouvernement du Canada, Bureau du Contrôleur Général, 1994.

La série Faire plus avec l'argent des contribuables : *Faire ou faire faire*? Secrétariat du Conseil du Trésor, 1993.

La série Faire plus avec l'argent des contribuables : *Rendre l'organisation plus efficiente*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1993.

La série Faire plus avec l'argent des contribuables : *Le gouvernement fédéral en tant que «partenaire» : Les six étapes d'une collaboration réussie*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995

Manuel de référence sur la gestion de la trésorerie dans l'administration fédérale, Secrétariat du Conseil du Trésor.